

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Maija Koskenoja, Natalia Ollus, Venla Roth,
Minna Viuhko ja Laura Turkia

Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta

Maaliskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 24/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 16.3.2018		
Tekijät	Maija Koskenoja, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko ja Laura Turkia		
Julkaisun nimi	Tuntematon tulevaisuus: selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018		
Asiasanat	ihmiskauppa, sosiaalityö, terveydenhuolto, lainsäädäntö		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2018	Sivuja 212	Kieli suomi

Tiivistelmä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipoliittikan instituutin (HEUNI) yhteistyössä toteuttama selvitys arvioi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön (ns. vastaanottolaki) toimivuutta. Selvitys perustuu laajaan asiakirja- ja haastatteluaineistoon. Aineistoon sisältyy muun muassa 66 ihmiskaupan uhrin auttamistyötä koskevat asiakaskirjaukset. Selvityksessä on lisäksi haastateltu yhteensä 83 ihmiskaupan vastaisen työn parissa työskentelevää asiantuntijaa eri puolilta Suomea.

Selvitys osoittaa, ettei kuntien sosiaali- ja terveystoimi tunne ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, eikä ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa toteudu. Ihmiskaupan uhrin ei aina saa palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Uhrien joukossa on myös valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia.

Selvitys myös osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, jotka eivät ihmiskauppaan liittyvästä avuntarpeestaan huolimatta saa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riittävää apua tai jotka eivät ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin. Selvityksen mukaan keskeinen syy on lainsäädännön ja sen soveltamisen seurauksena syntynyt vahva kytkös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamisen (rikosprosessi) välillä. Kytkös näyttää vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä. Joutsenon vastaanottokeskus tekee hyvää asiakastyötä sekä hyvää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Tärkeimmät suositukset selvityksen perusteella ovat: ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain säätäminen, lainsoveltamista koskevan ohjeen antaminen kunnille ja järjestöjen toimintaedellytysten parantaminen.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 16.03.2018		
Författare	Maija Koskenoja, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko ja Laura Turkia		
Publikationens namn	Okänd framtid: utredning över hur lagstiftningen gällande hjälp för offer för människohandel fungerar		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 24/2018		
Nyckelord	människohandel, socialt arbete, hälsovård, lagstiftning		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	Mars, 2018	Sidantal 212	Språk Finska

Sammandrag

Utredningen som diskrimineringsombudsmannen och Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) i samarbete har tagit fram utvärderar hur lagstiftningen gällande hjälp för offer för människohandel (den s.k. mottagningslagen) fungerar. Utredningen baserar sig på ett omfattande material av dokument och intervjuer. Materialet omfattar bland annat 66 klientanteckningar i anslutning till arbetet med att hjälpa offer för människohandel. I utredningen har dessutom intervjuats sammanlagt 83 experter på olika håll i Finland som arbetar med att motarbeta människohandel.

Utredningen visar att kommunernas social- och hälsovårdsväsen inte känner till mottagningslagen om hjälp för offer för människohandel. Den särskilda ställning som människohandelsoffer har som mottagare av tjänster förverkligas inte i kommunerna. Offer för människohandel får inte alltid de tjänster som de enligt lagen har rätt till. Bland offren finns också finska medborgare som hör till majoritetsbefolkningen.

Utredningen visar också att det i Finland finns personer som trots sitt behov av hjälp i anslutning till människohandel inte får tillräcklig hjälp inom systemet för hjälp av offer för människohandel eller som inte hänvisas eller kommer till myndighetshjälp. Enligt utredningen är den viktigaste orsaken till detta den starka anknytning som till följd av lagstiftningen eller dess tillämpning har uppstått mellan hjälpen för offer av människohandel och processen för att ställa de som gjort sig skyldiga till människohandel till ansvar (straffprocess). Anknytningen verkar ha förstärkts genom lagändringen som trädde i kraft 2015. Mottagningscentralen i Joutseno utför ett gott klientarbete samt ett bra samarbete med andra myndigheter.

De viktigaste rekommendationerna utgående från utredningen är: stiftande av en särskild lag gällande hjälp för offer för människohandel, anvisning till kommunerna om tillämpningen av lagstiftningen gällande hjälp för offer för människohandel och förbättring av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 16.03.2018		
Authors	Maija Koskenoja, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko ja Laura Turkia		
Title of publication	An unknown future: A report on the effectiveness of legislation concerning assistance for victims of human trafficking		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 24/2018		
Keywords	trafficking in human beings, social work, health care, legislation		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	March, 2018	Pages 212	Language Finnish

Abstract

The report implemented jointly by the Non-Discrimination Ombudsman and the European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI) assesses legislation that applies to assistance for victims of human trafficking. The report is based on extensive document and interview material including, for example, the entries in client records concerning assistance provided to 66 victims of human trafficking. In addition, a total of 83 specialists working in the field of counteracting human trafficking across Finland were interviewed for the report.


The report shows that the social and health administration in municipalities is not familiar with the act that applies to the reception and assistance of victims of human trafficking and that the special status victims of human trafficking should have in receiving services is not realised in municipalities. Victims of human trafficking do not always receive the statutory services they would be entitled to. There are Finnish citizens belonging to the native population among the victims as well.

The report also reveals that there are people in Finland who, in spite of their need for assistance for reasons related to human trafficking, do not get sufficient help from the system of assistance for victims of human trafficking or who do not find their way to or are not within the scope of the assistance provided by the authorities. According to the report, a central reason for this is the strong link between the provision of assistance for the victims of human trafficking and the process of bringing perpetrators to justice (the criminal process) that results from legislation and its application. This link seems to have strengthened with the legislative amendment that entered into force in 2015. The reception centre in Joutseno carries out good work with its clients as well as good cooperation with other authorities.

Based on the report, the most important recommendations are: enacting a special act that applies to assistance for victims of human trafficking, issuing instructions for the application of legislation concerning assistance for victims of human trafficking to municipalities and improving the operational capacities of non-governmental organisations.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



Tuntematon tulevaisuus: Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	1
1.1. Ihmiskauppa ja uhrien auttaminen	1
1.2. Selvityksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset	2
1.3. Aineisto ja menetelmät	4
1.3.1. Asiakirja-aineisto: aineisto, analyysi ja rajaukset	5
1.3.2. Haastatteluaineisto ja -analyysi	8
1.3.3. Tutkimuseettiset kysymykset	9
1.4. Hankkeen toteuttajat ja työnjako	10
2. Ihmiskaupan uhrien asema ja oikeudet kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa	12
2.1. Ihmiskaupan uhrin erityisasema	12
2.2. Määräysten keskeinen sisältö	13
3. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehitys	17
3.1. Ihmiskaupan vastaisesta toimintasuunnitelmasta auttamista koskevan lain uudistamiseen	17
3.2. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lain uudistamishanke	21
3.3. Lainmuutosehdotusten eduskuntakäsittely	25
3.4. Lainmuutosten vaikutusten seuranta	27
3.5. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntöprosessi viranomaishaastattelujen valossa	29
3.5.1. Miksi auttaminen on sisäministeriön alaisuudessa?	30
3.5.2. Sisäministeriön lainsäädäntötyöryhmä	30
3.5.3. Erillislaki vai ei?	31
3.5.4. Järjestöjen rooli uhrien varsinaisessa tunnistamisessa	32
3.5.5. Ilmoitusvelvollisuus poliisille ja toipumis-/harkinta-aika	32
3.5.6. Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin	33
3.5.7. Auttamisen kahtiajako	33
3.5.8. Auttamisjärjestelmä ja Maahanmuuttovirasto	34

4. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän päätökset	35
4.1. Johdanto	35
4.2. Auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen	35
4.2.1 Tyypilliset hyväksikäyttötilanteet auttamisjärjestelmään ottamista koskevissa päätöksissä	35
4.2.2 Myönteiset ja kielteiset päätökset: päätöksentekoon vaikuttavat seikat.....	38
4.2.3. Auttamisjärjestelmälle esityksiä tekevät tahot	41
4.2.4 Päätöspäätökset	43
4.3. Varsinainen tunnistaminen.....	46
4.3.1. Lainsäädäntö.....	46
4.3.2. Varsinainen tunnistaminen aineiston valossa	47
4.4. Auttamisjärjestelmästä poistaminen	48
4.4.1. Lainsäädäntö.....	48
4.4.2. Maasta poistettavat uhrin.....	49
4.4.3. Kuntiin siirtyvät oleskeluluvan saaneet uhrin.....	50
4.4.4. Rikosprosessin päättymisen perusteella auttamisjärjestelmästä poistetut uhrin.....	50
5. Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemä auttamistyö asiakirja-aineiston valossa 52	52
5.1. Johdanto	52
5.2. Lainsäädäntö.....	52
5.3. Uhrille annetut auttamistoimet	53
5.3.1. Työnjako auttamistoimien järjestämisessä	53
5.3.2. Turvallinen majoitus	57
5.3.3. Vastaanottoraha tai toimeentulotuki.....	58
5.3.4. Sosiaalipalvelut	58
5.3.5. Terveystieteiden palvelut.....	59
5.3.6. Tulki- ja käännöspalvelut.....	61
5.3.7. Oikeusapu ja oikeudellinen neuvonta	62
5.3.8. Lapsiuhrien vanhemman jäljittäminen.....	65
5.3.9. Turvallisen paluun tukeminen	66
5.4. Asiakastyön haasteita	67
5.4.1. Tuntematon tulevaisuus	67
5.4.2. Uudelleen uhriksi joutumisen riski Suomessa	69
5.4.3. Työssä käynnin merkitys arjen rakentajana ja kotouttajana	71
5.5. Ihmiskaupan nousevat muodot ja niihin liittyvät haasteet.....	73
5.5.1. Laiton lapseksiottaminen (adoptio) ihmiskaupan muotona.....	74
5.5.2. Rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö ihmiskaupan muotona.....	75

5.5.3. Pakkoavioliitot ja ihmiskauppa	76
5.5.4. Viranomaistoiminnan haasteet ihmiskaupan nousevien muotojen kohdalla	78
5.6. Muita aineistosta esiin tulleita haasteita	79
5.6.1. Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen.....	79
5.6.2. Auttamisjärjestelmästä poistaminen	81
5.6.3. Maahantulokiellon määrääminen ihmiskaupan uhrille	82
5.6.4. Uskonnolliset yhteisöt ihmiskaupan uhrien auttajina	84

6. Ihmiskaupan uhrien auttaminen Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastattelujen valossa..... 86

6.1. Auttamisjärjestelmän kasvanut asiakasmäärä.....	86
6.2. Työnjako ja yhteistyö eri toimijoiden välillä	87
6.3. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen	89
6.4. Asiakkaiden esittäminen ja ottaminen auttamisjärjestelmään	93
6.5. Toipumis- ja harkinta-ajat.....	94
6.6. Ihmiskaupan uhrien avuntarpeet ja tarjotut palvelut	95
6.7. Asiakkaan siirtyminen kuntaan	96
6.8. Auttamisjärjestelmästä poistaminen	100
6.9. Auttamisjärjestelmän sijoittuminen sisäministeriön hallinnonalalle.....	101
6.10. Kehittämis ehdotuksia ja muita huomioita	102

7. Kunnat ihmiskaupan uhrien auttajina asiakirja-aineiston valossa 104

7.1. Uhreille annetut auttamistoimet	104
7.1.1. Neuvonta ja ohjaus	104
7.1.2. Turvallinen majoitus	108
7.1.3. Vastaanottoraha ja toimeentulotuki.....	109
7.1.4. Sosiaalipalvelut	111
7.1.5. Terveystoimintapalvelut.....	112
7.1.6. Tulkki- ja käännöspalvelut.....	114
7.1.7. Oikeusapu sekä oikeudellinen neuvonta	115
7.1.8. Alaikäisen uhrin vanhemman jäljittäminen.....	116
7.1.9 Vastaanottolain soveltaminen kunnissa ja ELY-keskuksen tuki	116
7.2. Asiakastyön haasteita	118
7.2.1. Työperäisten ihmiskaupan uhrien kotoutuminen	119
7.2.2. Asiakkaiden mahdollisuus työllistyä Suomessa.....	119
7.2.3. Ihmiskaupan uhrien lasten asema	120
7.2.4. Asiakirjojen puuttumiseen liittyvät ongelmat	121


7.2.5. Kulttuuristen tekijöiden tuomat haasteet asiakkaan auttamisessa	123
7.2.6. Toimeentulotuen takaisinperintä	124
7.2.7. Asiakkaan henkilöllisyyden suojaaminen kunnassa	126

8. Kunnat ihmiskaupan uhrien auttajina haastatteluaineiston valossa..... 128

8.1. Ihmiskaupan uhrit palveluiden saajana kunnassa	128
8.2. Kuntien sosiaalitoimen ja Joutsenon vastaanottokeskusten välinen yhteistyö ja työnjako.....	130
8.3. Kuntien ja muiden tahojen välinen yhteistyö.....	132
8.4. Palvelusuunnitelmat	133
8.5. Kuntakorvaukset	134
8.6. Auttamisjärjestelmästä poistaminen	135
8.7. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön tuntemus	137
8.8. Koulutus	138
8.9. Haasteet kunnissa.....	138

9. Muiden toimijoiden näkemyksiä ja kokemuksia ihmiskaupan uhrien auttamisesta142

9.1. Järjestöjen työntekijöiden näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta.....	142
9.1.1. Uhrien palvelutarpeet.....	142
9.1.2. Uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään pääsy	143
9.1.3. Toipumis- ja harkinta-aika sekä oleskeluluvat	145
9.1.4. Auttamisjärjestelmästä poistaminen ja auttamisen kytkeytyminen rikosprosessiin.....	146
9.1.5. Yhteistyö Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien kanssa.....	148
9.1.6. Auttamisjärjestelmän kehittäminen	150
9.2. Vastaanottokeskusten työntekijöiden näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta.....	152
9.2.1. Auttamisjärjestelmän hyöty turvapaikanhakijataustaisille uhreille	152
9.2.2. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja luottamuksen merkitys tunnistamisessa ..	154
9.2.3. Auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen	156
9.2.4. Uhrien palvelutarpeet ja heille tarjottavat palvelut	157
9.2.5. Yhteistyö Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa	158
9.2.6. Ihmiskaupan uhrien käännyttäminen ja Maahanmuuttoviraston rooli.....	159
9.2.7. Kehittämisehdotuksia	161
9.3. Mielenterveyden ammattilaisten näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta ..	162
9.4. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien näkemyksiä ihmiskauppatapausten käsittelystä	164
9.4.1. Auttamisjärjestelmään ottaminen ja yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa	164
9.4.2. Majointus	165



9.4.3. Auttamisjärjestelmän haasteet ja kehittämis ehdotukset	166
9.4.4. Ihmiskauppatapausten tutkinta	167
9.4.5. Rikosoikeusjärjestelmän edustajien näkemyksiä auttamisen ja rikosprosessin kytköksestä	172
9.4.6. Kenen tulisi tunnistaa ihmiskaupan uhrit, jos ei rikosoikeusjärjestelmän?	174
9.4.7. Harkinta- ja toipumisajat	175
9.4.8. Poliisin erikoistuminen ihmiskaupan tutkintaan	176
9.5. Työsuojelutarkastajien näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta	178
9.5.1. Ilmitulo ja tunnistaminen	178
9.5.2. Työsuojelun ja esitutkintaviranomaisten yhteistyö.....	179
9.5.3. Työsuojelun rooli ja sen kehittäminen.....	180
9.5.4. Yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa.....	181
9.5.5. Auttamisen kehittäminen.....	182
10. Johtopäätökset ja suositukset.....	184
Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjautuminen	185
Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja avun saatavuus.....	189
Uhrien auttamistyö Joutsenon vastaanottokeskuksessa	191
Ihmiskaupan uhrien auttaminen kunnissa.....	194
Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin	196
Suositukset.....	199

1. JOHDANTO

1.1. Ihmiskauppa ja uhrien auttaminen

Ihmiskauppa on rikos, jossa rikoksentekijä hyödyntää uhrin ymmärtämättömyyttä, haavoittuvuutta tai riippuvaisuutta rikoksentekijästä saattaakseen tämän esimerkiksi seksuaalisen tai työperäisen hyväksikäytön kohteeksi. Yleensä ihmiskaupparikos tehdään taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi, mutta taloudellinen hyöty ei ole ihmiskaupparikoksen täyttymisen edellytys. Ihmiskauppa on vakavaa rikollisuutta, joka vahingoittaa ihmistä ja hänen elämänsä kokonaisvaltaisesti ja aiheuttaa usein vakavia psyykkisiä ja fyysisiä vammoja uhrille. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen vaikuttaa usein myös uhrin perheeseen ja erityisesti uhrin lasten hyvinvointiin.

Ihmiskaupan vastainen toiminta on merkittävästi kehittynyt Suomessa viimeisen viidentoista vuoden aikana. Ihmiskauppa kriminalisoitiin nimenomaisesti vuonna 2004. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa vuonna 2006. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevat lainsäädännökset tulivat voimaan vuonna 2007. Ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2006 erityiset oleskelulupaperusteet ihmiskaupan uhreille. Silloinen vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) nimettiin kansalliseksi ihmiskaupparaportoijaksi vuonna 2009, ja valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori aloitti vuonna 2014. Rikoslakiin ja uhrien auttamista koskevaan ns. vastaanottolakiin tehdyt lainmuutokset tulivat voimaan vuonna 2015.

Kaavio 1: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä



Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen toteutetaan ns. kaksijakoisella mallilla, jossa kunnat vastaavat niiden ihmiskaupan uhrien auttamisesta, joilla on kotikunta Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kuntapaikkaa. Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunnolla kunnille voidaan korvata ihmiskaupan uhrien auttamisesta syntyneitä kustannuksia ELY-keskusten kautta.

Ihmiskaupan uhrit ovat rikoksen uhreina erityisasemassa. Suomi on EU:n jäsenvaltiona ja Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskevan yleissopimuksen sopijapuolena velvollinen tarjoamaan ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua. Suomessa niin sanottu vastaanottolaki turvaa ihmiskaupan uhreille sosiaali- ja terveyspalvelut yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Vuosien 2006–2017 välisenä aikana ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä on saanut apua 630 ihmiskaupan tai ihmiskaupan kaltaisten rikosten uhria.

1.2. Selvityksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Selvitys on toteutettu valtioneuvoston TEAS-rahoituksella. Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Käsillä oleva ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön arviointihanke on yksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvista kivijalkahankkeista.

Suomessa ei tähän mennessä ole ollut kokonaisuutta kuvaavaa ja rakenteen toimivuutta arvioivaa tietoa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja auttamisen järjestämisestä. Tämä selvitys tuottaa uutta tietoa sekä arvioi lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöä. Selvityksen tavoitteena on tuottaa päätöksentekoa ja ihmiskaupan vastaista toimintaa tukevaa tietoa, josta hyötyvät ministeriöt ja muut viranomaistahot sekä kansalaisjärjestöt, jotka toimivat ihmiskaupan uhrien parissa.

Tässä selvityksessä tuotetaan tietoa uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Tukeeko lainsäädäntö ja lain soveltamiskäytäntö tosiasiallisesti uhrien tunnistamista ja auttamista? Vastaako laki niitä kansainvälis- ja EU-oikeudellisia velvoitteita, joihin Suomi on sitoutunut? Onko toiminnassa tai lainsäädännössä sellaisia aukkoja, jotka estävät tosiasiallisesti uhrien oikeuksien toteutumisen? Selvityksen tavoitteena on myös tuoda esiin ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen liittyviä hyviä käytäntöjä, toimivia malleja ja onnistumisia.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen on poikkeuksellista toimintaa ja sillä on kytkentöjä oikeusministeriön, sisäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen lainsäädäntöön. Eduskunta on useaan otteeseen eri yhteyksissä pyytänyt lain vaikutusten arviointia uhrien johdonmukaisen ja ennakoitavan auttamisjärjestelmään ohjautumisen tukemiseksi.¹ Vastaanottolain soveltamista koskevaa tutkimusta ei näin laajassa mitassa ole aiemmin tehty. Myöskään sitä, saavatko uhrit niitä palveluita, joita he tosiasiallisesti tarvitsevat, ei ole ennen selvitetty. Viime kädessä kertynyt tieto parantaa uhrien asemaa. Tällä on kerrannaisvaikutukset myös tekijöiden rikosvastuuseen saattamisen ja ihmiskaupan ehkäisemisen kannalta. Vastaanottolakeja ja sen soveltamista tutkitaan seuraavien kolmen tutkimusongelman kautta:

1. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva laki koskee myös ihmiskaupan uhrien tunnistamista. Käytännössä Suomessa tunnistetaan erityisen heikosti seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa, ja näitä uhreja hakeutuu myös auttamisjärjestelmän palveluihin eri-

¹ Ks. esim. HaVM 58/2014 vp – HE 266/2014 vp s.5, (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta).

tyisen huonosti. Syytä tähän ei tarkkaan tiedetä. Näitä uhrien tunnistamiseen ja avun piiriin ohjautumiseen liittyviä kysymyksiä selvitetään mm. seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

- Ketkä ohjautuvat ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään?
- Ketkä eivät ohjaudu ja miksi?
- Millä perusteella auttamisjärjestelmään pääsee?
- Miten uhrin tunnistetaan?
- Millaisia vaikutuksia uhrin varsinaisella tunnistamisella on?
- Mikä rooli kansalaisjärjestöillä on ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja avun piiriin ohjautumisessa?

2. Ihmiskaupan uhrin palveluiden saajina

Ihmiskaupan uhrin ovat palveluiden saajina erityisasemassa. Lain mukaan ihmiskaupan uhreilla on oikeus tiettyihin sosiaali- ja terveystalveluihin. Käytännössä uhrin tarvitsevat huomattavan paljon erityisesti asumiseen ja toimeentuloon liittyviä sosiaaltalveluita sekä psykiatriseen terveydenhoitoon liittyviä terveystalveluita. Lain mukaan ihmiskaupan uhrien sosiaali- ja terveystalvelut järjestetään ns. kaksijakoisella mallilla. Toisaalta kunnat järjestävät talveluita niille uhreille, joilla on kotikunta Suomessa. Toisaalta ihmiskaupan Joutsenon vastaanottokeskus järjestää talvelut niille uhreille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Uhrin (kotikunta)statuksen vaikutusta hänen saamiinsa talveluihin on tarkoitus selvittää mm. seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

- Miten kaksijakoinen malli toteutuu?
- Tehdäänkö kaikille uhreille lain edellyttämä yksilöllinen talvelusuunnitelma ja mitä suunnitelma sisältää?
- Miten auttamisjärjestelmän koordinoituvastuu avun antamisesta toteutuu?
- Miten talvelut uhreille järjestetään?
- Miten kunnat käyttävät valtion tukea (kuntakorvaukset): mitä talveluita ELY-keskus korvaa ja miten valtion rahoitusvastuu toimii käytännössä?
- Miten tuotetut talvelut vastaavat uhrien tarpeita sekä lain, kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaisia talveluita?

3. Auttamisen yhteys rikosprosessiin

Lain mukaan ihmiskaupan uhrien auttaminen on kytketty rikostunnusmerkistöön ja jossain määrin myös rikosprosessiin. Avun saamisen jatkuminen näyttää kytkettyvän siihen, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja eteneekö se sekä siihen, johtaako juttu syyteharkintaan ja langettavaan tuomioon. Tutkimuksessa halutaan selvittää, mikä tosiasiallinen tilanne on ja mitä siitä seuraa seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

- Millä perusteella auttamisjärjestelmään/auttamisen piiriin pääsee?
- Mistä uhrien apu ajallisesti alkaa ja mihin se päättyy?
- Jääkö uhreja tosiasiallissa avun ulkopuolelle, jos häntä ei rikosoikeudellisessa prosessissa tunnisteta ihmiskaupan uhriksi? Mistä tämä johtuu ja millaisiin tilanteisiin uhrin päätyvät?

Kaavio 2: Auttamistoimien järjestäminen ihmiskaupan uhreille

AUTTAMISTOIMIEN JÄRJESTÄMINEN IHMISKAUPAN UHREILLE:

KUNTA	JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUS (auttamisjärjestelmä)	VASTAANOTTOKESKUS
Kotikuntalaiset <i>Esimerkkejä näistä:</i> <ul style="list-style-type: none">• Suomen kansalaiset• EU-kansalaiset• Jatkuvaluontoisen oleskeluluvan haltijat	Ei-kotikuntalaiset <i>Esimerkkejä näistä:</i> <ul style="list-style-type: none">• Kolmansien maiden kansalaiset• Paperittomat• Turvapaikanhakijat	<ul style="list-style-type: none">• Turvapaikanhakijat

Kunnat ovat vastuussa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla on kotikunta. Joutsenon vastaanottokeskus on vastuussa niiden ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, joilla ei ole kotikuntaa. Turvapaikanhakijat saavat perusauttamistoimet heidät majoittavasta vastaanottokeskuksesta (majoitus, sosiaali- ja terveystoimet ja vastaanottoraha). Joutsenon vastaanottokeskus voi turvapaikanhakijoille järjestää uhriasemasta johtuvia auttamistoimia. Kuvassa eri uhri-ryhmät ovat vain esimerkkejä.

1.3. Aineisto ja menetelmät

Selvitys on luonteeltaan monitieteinen ja siinä on sovellettu sekä oikeustieteellisiä että sosiologisia tutkimusmenetelmiä. Selvitys sisältää kaksi erilaista aineistoa, asiakirja-aineiston ja haastatteluaineiston. Tutkimuksessa yhdistyy lainsäädännön oikeudellinen tarkastelu ja lainsäädännön yhteiskunnallisten merkitysten tutkimus: miten vastaanottolakeja soveltavat viranomaiset soveltavat lakia sekä millaisia seurauksia tällä on uhrien oikeuksien toteutumiselle.

Oikeustieteellisiä tutkimusmenetelmiä käyttämällä on selvitetty asiakirja-aineiston avulla, miten ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö sekä lain soveltamiskäytäntö täyttävät kansainvälisoikeudelliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet. Lisäksi on selvitetty sitä, miten lain soveltamisessa lain tavoite ja tarkoitus toteutuvat ja millaisia mahdollisuuksia/rajoituksia muu lainsäädäntö (ml. rikoslaki ja ulkomaalaislaki) auttamiselle käytännössä mahdollisesti asettaa.

Sosiologisin menetelmin on tutkittu sitä, millaiset tapaukset ohjautuvat avun piiriin ja millaiset eivät, mitä apua uhrit saavat ja miten lainsäädäntö täyttää uhrien tosiasialliset tarpeet. Haastatteluaineiston avulla on selvitetty sitä, kohtaavatko vastaanottolain edellytykset ja uhrien tosiasialliset tarpeet toisensa ja jääkö virallisen auttamisjärjestelmän ulkopuolelle avun tarpeessa olevia uhreja. Viranomaisjärjestelmän ulkopuolella olevista uhreista, heidän asemastaan ja uhrien tosiasiallisista tarpeista ei ole saatavissa tietoa asiakirja-aineistossa.

Tarkastelemalla ilmiötä eri näkökulmista ja eri aineistoja käyttäen voidaan tutkittavasta ilmiöstä luoda kattavampi kokonaiskuva. Selvitys ei ole – eikä sen ole tarkoitus olla – tieteellinen tutkimus. Hankkeen aikataulun puitteissa ei ole ollut mahdollista peilata tuloksia aikai-

sempaan tutkimuskirjallisuuteen ja teoreettisiin viitekehyksiin. Selvityksessä keskitytään laajan empiirisen aineiston analysointiin ja ihmiskaupan uhrien auttamisessa esiin tuleviin käytännön haasteisiin. Selvitys on ensimmäinen laatuaan Suomessa, ja on aineistonsa osalta ainutlaatuinen. Selvitys tuo uutta tietoa ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja sen haasteista Suomessa. Sen tarkoituksena on myös luoda pohjaa jatkotutkimukselle.

Tässä selvityksessä eri lähteistä koostuva aineisto kuvastaa selvitettävän ilmiön eri puolia. Aineistot on esitelty erikseen ja niitä käsitellään eri luvuissa. Tämä johtuu siitä, että eri aineistojen keruusta ja analysoimisesta vastasivat tutkimustiimissä eri henkilöt. Asiakirja-aineiston keräämisestä sekä aineiston analysoimisesta ja raportin laatimisesta tältä osin vastasi hankkeessa yhdenvertaisuusvaltuutettu. Haastattelujen tekemisestä ja analysoimisesta sekä raportin laatimisesta tältä osin vastasi Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti HEUNI. Näin ollen raportissa esiintyy jonkin verran toistoa, koska samoja aiheita käsitellään niin asiakirja-aineistossa kuin haastatteluaineistossa. Lisäksi aineistot on jaoteltu eri tahoilta saatuun aineistoon (asiakirja-aineisto) sekä eri ammattiryhmien mukaan (haastatteluaineisto) ja myös tältä osin tulokset raportoidaan eri luvuissa. Selvityksen loppuun on koottu sekä asiakirja- että haastatteluaineistoista nousevat keskeisimmät johtopäätökset, joiden perusteella on annettu suosituksia ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja lainsäädännön kehittämiseksi.

1.3.1. Asiakirja-aineisto: aineisto, analyysi ja rajaukset

Lainsäädännön kehitystä koskeva aineisto. Lainsäädännön kehitystä koskeva luku perustuu virallisaineistoon, joka käsittää keskeiset eri ministeriöistä saatavissa olevat asiakirjat, ml. ihmiskaupan vastaiset toimintasuunnitelmat, lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun asetettujen työ- ja ohjausryhmien kokouspöytäkirjat, lainsäädäntömuutosehdotuksia kommentoivat lausunnot sekä eduskunnan valiokuntien kirjallinen aineisto. Aineistossa on lainsäädäntöhankkeeseen asetetun työ- ja ohjausryhmän pöytäkirjat koko hankkeen keston eli noin kolmen vuoden ajalta sekä valmistelun aikana eri vaiheissa annetut lausunnot. Asiakirja-aineistoa on pöytäkirjoineen ja lausuntoineen useita satoja sivuja. Asiakirja-aineiston perusteella on pyritty kuvaamaan sitä, millaisia keskusteluja ihmiskaupan ympärillä Suomessa on eri vaiheissa käyty vuosien 2003 ja 2016 välisenä aikana.

Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksiä koskeva aineisto. Selvityksen päätöksiä koskeva aineisto koostuu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosina 2014–2016 tekemistä hallintopäätöksistä. Päätökset ovat koskeneet ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista, auttamisjärjestelmästä poistamista sekä ihmiskaupan uhrien varsinaista tunnistamista. Aineisto on pyydetty ja saatu suoraan Joutsenon vastaanottokeskuksesta. Päätösten pohjalta on laadittu tilastoja, joiden perusteella on pyritty analysoimaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön ja sen ohjaamien käytäntöjen toimivuutta. Eri-tyistä huomiota on kiinnitetty siihen, keitä auttamisjärjestelmään esitetään, ketkä uhreja auttamisjärjestelmään esittävät, ketkä auttamisjärjestelmään pääsevät, millä perusteella päätökset on tehty, milloin auttamisjärjestelmästä poistetaan ja miten varsinainen tunnistamismenettely toimii. Merkittävä osa tilastoanalyysin pohjalta tehdyistä kaavioista esitetään osana raporttia.

Auttamistoimia ja niiden järjestämistä koskeva asiakirja-aineisto. Ihmiskaupan uhrien auttamistoimia ja auttamistoimien järjestämistä koskeva aineisto sisältää kaksi eri lähteistä hankittua kirjallista aineistoa: kunnilta kerätty aineisto ja Joutsenon vastaanottokeskuksesta kerätty aineisto.

Kuntalaisten osalta uhreille annettavien palveluiden järjestämisvastuu on lain mukaan kunnilla ja ei-kuntalaisten osalta palveluiden järjestämisvastuu on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä. Lain määrittelemän vastuunjaon mukaisesti kunnilta ja auttamisjärjestelmältä kerättiin kirjallista aineistoa, jonka avulla pyrittiin saamaan tietoa siitä, mitä palveluita uhrin tosiasiallisesti saavat, miten palvelut järjestetään ja miten tuotetut palvelut vastaavat niitä kansainvälisyysoikeudellisia ja EU-oikeudellisia velvoitteita, jotka sitovat Suomea.

Kerätyn kirjallisen aineiston avulla selvitetään uhrien saamia tosiasiallisia auttamistoimia ja niiden järjestämistä: millaisia avun tarpeita ihmiskaupan uhreilla on ollut, mitä palveluita uhreille on tarjottu tai jätetty tarjoamatta ja miten palvelut on tuotettu, julkisen palvelutarjonnan kautta vai ostopalveluina? Tällä tutkimuksella pyritään myös saamaan selvyyttä siihen, miten hyvin vastaanottolaille asetettu yhdenvertaisuustavoite toteutuu ja pääsevätkö ihmiskaupan uhrin auttamistoimien piiriin siitä riippumatta, onko heillä kotikunta vai ei.

Kunnilta kerätty aineisto. Kuntien ihmiskaupan uhreille antamien palveluiden selvittämiseksi selvityksen tekijä lähetti tietopyynnön maantieteellisesti kattavasti 13 kunnan sosiaalitoimeen. Tietopyynnot lähetettiin asukasluvultaan erikokoisiin kuntiin, joissa on ollut ihmiskaupan uhreja auttamistoimien piirissä. Kyseisten kuntien sosiaalitoimia pyydettiin lähettämään vuosina 2014–2016 kunnan sosiaalitoimessa asiakkaina olleita ihmiskaupan uhreja koskeva dokumentaatio asiakassuhteita koskevasta kirjauksesta ja asiakkaille annetuista päätöksistä.

Seitsemän kuntaa kolmestatoista vastasi tietopyyntöön. Saatua aineistoa käsittelee tiedot 36:sta auttamisjärjestelmässä olleesta ihmiskaupan uhrista, jotka on Suomessa tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi ja jotka ovat olleet kuntapalveluiden piirissä. Aineistosta on poistettu ne uhrin, joiden asiamiehenä tämän raportin kirjoittajat ovat suoraan olleet ajanjaksona, jota selvitys koskee. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu on näissä tapauksissa ottanut jo kantaa näiden asiakkaiden oikeudellisten prosessien etenemiseen ja palveluiden saatavuuteen ja pitää itseään sen vuoksi esteellisenä arvioimaan kyseisten asiakkaiden palveluiden saamista. Selvityksen tekijät pitävät aineistoa puutteista huolimatta kuvaavana, koska se sisältää tietoja eri puolilta maata olevista erikokoisista kunnista ja pitää sisällään seikkaperäisiä kuvauksia siitä, miten palvelut kullekin asiakkaalle on järjestetty.

Kunnilta kerätty aineisto on aluksi asiakaskohtaisesti teemoitettu sen mukaisesti, mitä vastaanottolain mukaisia auttamistoimia, kuten asuminen, sosiaali- ja terveystoimien tai oikeusapu, kullekin asiakkaalle on annettu. Tämän jälkeen annettuja auttamistoimia on verrattu siihen, mitä vastaanottolaki ja sen esityöt kunkin auttamistoimen osalta erikseen edellyttävät tai mahdollistavat.

Kuudesta kunnasta, joille tietopyyntö lähetettiin, ei saatu lainkaan asiakastietoja. Suurin osa näistä kunnista ei vastannut lainkaan tietopyyntöön. Osassa vedottiin siihen, että tiedonkeruuseen tai tulostamiseen ei ole osoitettu kunnan sosiaali- tai terveystoimissa erillisiä resursseja. Joissain vastauksissa vaadittiin erillistä tutkimuslupahakemusta. Erityisesti terveystietojen saatavuus osoittautui haastavaksi. Annetut vastaukset ja aineisto saatiin pääsääntöisesti niistä kunnista, joilla on ollut viime vuosien aikana lukuisia ihmiskaupan uhreja asiakkaina ja joiden sosiaalitoimelle, mitä ilmeisimmin, ihmiskauppa ilmiönä ja ihmiskaupassa toimivat tahot ovat tuttuja. Selvitys ei näin ollen pysty antamaan tietoa niiden kuntien toiminnasta, joilla ei ole ollut asiakkaina ihmiskaupan uhreja.

Moni kunta jätti vastaamatta tietopyyntöön, vaikka aineiston keruu tehtiin yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteiseen tiedonsaantioikeuteen perustuen. Tiedonsaantioikeus kattaa myös salassa pidettävän tiedon. Valtuutetun tehtäviin kuuluu muun muassa kansallisen

lainsäädännön, ml. uhrien auttamista koskevan lainsäädännön, toimivuuden seuraaminen.² Ilman laajaa tiedonsaantioikeutta selvitystä ei olisi ollut mahdollista toteuttaa nykyisessä laajuudessaan ja annetussa aikataulussa. Selvityksen tuloksiin saattaa jossain määrin vaikuttaa se, että lähes puolet kunnista jätti vastaamatta aineistopyyntöön.

Joutsenon vastaanottokeskuksesta saatu aineisto. Ei-kuntalaisten ihmiskaupan uhrien osalta palveluiden järjestämisvastuu on Joutsenon vastaanottokeskuksella. Tämän vuoksi selvityksen tekijä lähetti myös Joutsenon vastaanottokeskukselle tietopyynnön selvittääkseen ei-kuntalaisten ihmiskaupan uhrien saamia auttamis- ja tukitoimia.

Tietopyyntö laadittiin mahdollisimman kattavaksi siten, että aineisto sisälsi kaikkia sukupuolia, alaikäisiä ja täysi-ikäisiä sekä eri ihmiskaupan muotoja.³ Aineistoon pyrittiin sisällyttämään uhreja, jotka olivat kotoisin eri puolilta maailmaa. Tietopyyntö laadittiin auttamisjärjestelmältä saadun päätösaineiston pohjalta. Joutsenon vastaanottokeskus lähetti selvityksen tekijälle kaiken pyydetyn aineiston. Aineisto sisältää 30 Joutsenon vastaanottokeskuksen palveluiden piirissä olleen asiakkaan asiakaskirjaukset.

Joutsenon vastaanottokeskukselta pyydettiin kunkin asiakkaan kohdalta asiakaskertomukset. Aineisto sisälsi 30 asiakaskertomusta, jotka olivat kukin sivumääriltään noin 10–150 sivua.⁴ Aineistosta saa hyvin seikkaperäisen kuvan siitä, millaista työtä asiakkaiden kanssa tehdään, millaista apua asiakkaat tarvitsevat, miten apua koordinoidaan ja mitkä asiat tuottavat haasteita asiakastyössä. Aineisto on analysoitu samalla tavalla kuin kunnilta saatu aineisto.

Joutsenon vastaanottokeskuksen kirjaamisjärjestelmä on kattava ja ajantasainen. Omien kirjaustensa ohella auttamisjärjestelmä tilaa muilta viranomaisilta asiakasta koskevia viranomaisasiakirjoja: esitutkintapöytäkirjan sekä mahdollisen tuomion, turvapaikkapuhuttelua koskevat asiakirjat sekä oleskelulupapäätöksen. Koska auttamisjärjestelmän kirjausjärjestelmä on hyvin yksityiskohtainen, kirjauksista välittyy myös esimerkkejä siitä, miten asiakkaiden terveyspalvelut on hankittu tai mihin asioihin auttamisjärjestelmä antaa asiakkaille maksusitoumuksen.

Aineiston rajaukset. Aineisto rajattiin käsittämään vuodet 2014–2016. Sekä kuntia että Joutsenon vastaanottokeskusta pyydettiin toimittamaan kustakin (yksilöidystä) asiakkaasta auttamistoimia ja päätöksiä koskeva asiakirja-aineisto näiden kolmen vuoden ajalta. Aineiston ajallinen rajausta tehtiin käytännön syistä. Ajallisesti laajempaan aineistoon olisi paisunut liian laajaksi, eikä selvityksen tekeminen hankkeelle varatussa ajassa olisi ollut mahdollista. Ajallinen rajausta tuotti joitain haasteita arvioinnin tekemiselle. Aineisto osoittaa asiakaskohtaisesti vain tietyn kolmen vuoden siivun asiakkaan ilmaisemista tarpeista ja hänen kunnalta tai Joutsenon vastaanottokeskukselta saamistaan palveluista. Tämän vuoksi aineiston avulla ei pysty tekemään asiakaskohtaista kokonaisarviota siitä, millaista koko tunnistamishetken jälkeisen ajan tuki on kunkin asiakkaan kohdalla ollut. Tämän vuoksi aineisto antaa pikemminkin yllä mainitun yleiskuvan uhrien tuen tarpeesta sekä uhreille annettavasta avusta ja tuesta sekä siitä, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan. Tämä mahdollistaa myös sen arvioimisen, ovatko palvelut olleet keskimäärin yhdenvertaisia siitä riippumatta, tuottaako palvelut kunta vai Joutsenon vastaanottokeskus.

² Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (30.12.2014/1326, 3 §, kohta 5).

³ Seksuaalisesti hyväksikäytettyjä, työssä hyväksikäytettyjä, pakkoavioliiton kaltaisissa olosuhteissa hyväksikäytettyjä, elinkaupan uhreja sekä rikollisessa toiminnassa hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja.

⁴ Asiakaskertomuksista poistettiin ne tapaukset, joissa selvityksen tekijät olivat olleet työnsä puolesta jossain roolissa. Aikataulusyistä aineistosta jouduttiin poistamaan myös kolme laajinta asiakaskertomusta.

Selvitys pyrkii luomaan yleiskuvaa siitä, miten uhreja autetaan, mitä palveluita he tarvitsevat ja miten ne tuotetaan. Aineiston pohjalta ei ole mahdollista täysin arvioida sitä, onko kunnan tai Joutsenon vastaanottokeskuksen palveluiden tarjonta tapahtunut harkinnanvaraisuuden puitteissa (ovatko palvelut olleet vastaanottolain mukaisia, riittäviä ja oikea-aikaisia) vai onko auttava taho laiminlyönyt velvoitteitaan. Harkinnanvaraisuuden tarkka arviointi edellyttäisi yksittäistapauksellista arviota siitä, mitä vammoja hyväksikäyttö on heille aiheuttanut ja millaisia erityistarpeita uhreilla tämän vuoksi on.

Kunnilta ja Joutsenon vastaanottokeskukselta saatu asiakasaineisto eivät ole keskenään suoraan verrannollisia. Joutsenon vastaanottokeskuksen osalta aineistopyyntö pystyttiin kohdentamaan maantieteellisesti ja uhrityypeittäin kattavaksi. Kunnilta saatu aineisto on sen mukainen, missä kunnissa ja millaisia uhreja kunkin kunnan palveluiden piirissä on ollut. Koska tämän selvityksen perimmäisenä tarkoituksena on selvittää toisaalta ihmiskaupan uhrien saamien palveluiden ja tukitoimien laatua ylipäänsä sekä yhdenvertaisuutta palveluiden toteutumisessa, ei uhritumistyyppien tai maantieteelliseen kattavuuteen liittyvällä erolla ole olennaista merkitystä selvityksen lopputuloksen kannalta. Tämän vuoksi selvityksen tekijät pitävät 66 uhrin palvelut käsittävää aineistoa riittävän kattavana pystyäkseen tekemään jäljempänä olevat johtopäätökset ja suositukset vastaanottolain soveltamiskäytännöstä.

1.3.2. Haastatteluaineisto ja -analyysi

Tutkittaessa lainsäädännön toimivuutta asiasta suoraan kertovaa lähdeaineistoa ei yleensä ole olemassa. Haastatteleamalla asiantuntijoita voidaan päästä kiinni tietoon, josta ei ole olemassa varsinaista dokumentaatiota. Teemahaastattelut luovat ymmärrystä siitä, miten haastateltavat ihmiset hahmottavat oman toimintaympäristönsä, oman roolinsa siinä ja toimintansa seuraukset.⁵ Haastattelut tuottavat siten tietoa lainsäädännön toimivuudesta lakia soveltavien asiantuntijoiden, eri toimijoiden ja myös uhrien näkökulmasta.

Hankkeessa kerättiin laaja laadullinen haastatteluaineisto. Haastatteluaineiston keruusta, haastattelurunkojen suunnittelusta ja aineiston analysoinnista vastasi HEUNI. Haastattelut toteutettiin keväällä ja kesällä 2017 (maaliskuu–heinäkuun alku). Haastatteluja varten laadittiin teemahaastattelurunko, jonka kysymyksiä muokattiin kutakin haastattelua varten kyseisen haastateltavan asiantuntemuksen ja työnkuvan mukaan. Kaikkia haastattelukysymyksiä ei siis kysytty kaikilta haastateltavilta, vaan haastatteluissa keskityttiin kunkin tahon keskeisiin osaamisalueisiin (esimerkiksi osittain eri kysymykset esitutkintaviranomaisten ja uhreille palveluita tarjoavien tahojen edustajille). Haastattelukysymykset käsittelivät muun muassa ihmiskaupan uhrien auttamista, uhrien saamia palveluita ja palvelutarpeita, lainsäädäntöä, esitutkintaa ja rikosprosessia, eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä uhrien tunnistamiseen, auttamisjärjestelmään pääsyyn ja auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyviä asioita.

Haastattelut toteutettiin pääsääntöisesti kasvokkain haastateltavan/haastateltavien työpäikällä. Osa haastatteluista tehtiin puhelinhaastatteluina. Haastattelun teki joko Minna Viuhko tai Natalia Ollus tai molemmat yhdessä. Osassa haastatteluista oli paikalla myös Maija Koskenoja ja/tai Venla Roth Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolta. Yhtä haastattelua lukuun ottamatta Viuhko tai Ollus vastasi haastattelun vetämisestä. Valtaosassa haastatteluista oli haastateltavan/haastateltavien lisäksi läsnä ainoastaan Viuhko ja/tai Ollus.

⁵ Häkkinen, Antti ja Salasuo, Mikko (2015). Johdanto. Teoksessa: Häkkinen, Antti ja Salasuo, Mikko (toim.) Salattu, hävetty, vaiettu. Miten tutkia piilossa olevia ilmiöitä. Tampere: Vastapaino, 9-17.

Haastatteluita tehtiin yhteensä 46 kappaletta ja haastatteluissa oli yhteensä 83 haastateltavaa. Haastattelut toteutettiin yksilö- ja ryhmähaastatteluina ja kussakin haastattelussa oli 1–7 haastateltavaa. Useimmissa haastatteluissa oli 1–2 haastateltavaa. Haastattelut kestivät lyhimmillään n. 35 minuuttia ja pisimmillään n. 2 tuntia 45 minuuttia. Haastattelut tehtiin suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Haastatteluita tehtiin eri puolilla Suomea. Kaikki haastattelut litteroitiin ja litteroitua aineistoa on yhteensä reilut 600 sivua.

Tämän hankkeen tutkijoilla on pitkä kokemus ihmiskauppaan liittyvästä tutkimuksesta ja työstä ja siten hyvä tuntemus Suomessa toimivista tahoista. Haastateltaviksi valittiin ihmisiä ja tahoja, joiden työ liittyy ihmiskauppaan ja ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Lisäksi haastateltavilta kysyttiin ehdotuksia henkilöistä, joita voisi vielä haastatella. Haastateltavat olivat mm. ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, uhreja auttavien kansalaisjärjestöjen, kuntien sosiaalitoimen ja vastaanottokeskusten työntekijöitä, poliiseja, syyttäjiä, työsuojelutarkastajia, terveydenhuollon, rajavartiolaitoksen sekä ministeriöiden ja valtion virastojen edustajia. Haastateltavat olivat erilaisissa asemissa ja tehtävissä organisaatioissaan ja aineisto sisältää ammattiryhmiä ruohonjuuritason käytännön työntekijöistä aina organisaatioiden johtajiin asti. Ihmiskaupan uhreja ei ollut mahdollista haastatella hankkeen tiukan aikataulun vuoksi. Hankkeen tutkijoilla ei ollut aikataulun puitteissa mahdollisuutta etsiä haastatteluun suostuvia ihmiskaupan uhreja ja järjestää haastattelut (ml. tulkkaus-, turvallisuus- ja eettisten kysymysten huomioiminen).

Haastattelut luettiin huolellisesti läpi ja sisältö teemoiteltiin hankkeen kannalta keskeisiin teemoihin. Haastattelut jaoteltiin ammattiryhmittäin: Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät (kuusi haastateltavaa), kuntien sosiaalitoimen työntekijät ja muut kuntatoimijat (20 haastateltavaa), kansalaisjärjestöjen työntekijät (20 haastateltavaa), vastaanottokeskusten työntekijät (kuusi haastateltavaa), mielenterveyden ammattilaiset (kolme haastateltavaa), esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät (17 haastateltavaa), työsuojelutarkastajat (kolme haastateltavaa) sekä muut valtionhallinnon työntekijät (kahdeksan haastateltavaa). Kunkin ryhmän haastattelut on analysoitu ja raportoitu omina ryppäinään. Tämä johtuu pitkälti hankkeen aikataulusta, joka ei mahdollistanut koko aineiston poikkileikkaavaa analyysiä teemoittain. Näin ollen haastatteluaineiston eri osissa käsitellään osittain samoja asioita. Koska yksittäiseen ryhmään voi kuulua melko vähän haastateltavia, on muistettava, ettei tuloksia voi yleistää eikä niitä tule lukea siten, että ne edustaisivat kaikkien kyseisen ammattiryhmän edustajien näkemyksiä. Analyysissä on kuitenkin huomioitu, onko kyse vain yksittäisen haastateltavan näkemyksestä vai ovatko useammat haastateltavat tuoneet kyseisen asian esiin.

Haastatteluihin ja haastateltaviin viitataan raportissa juoksevalla numeroinnilla. Jos samassa haastattelussa on ollut useampi kuin yksi haastateltava, haastateltavat on eritelty myös kirjain-tunnisteella. Raportissa on sitaatteja haastatteluista, joihin viitataan em. tunnisteilla. Sitaateista on poistettu tunnistetietoja (esim. paikkojen ja paikkakuntien nimiä) ja niitä on muokattu hieman luettavuuden takia (poistettu esim. ”niinku” tai muita täytesanoja). Lisäksi esimerkiksi puhekielisiä ja murteellisia ilmaisuja on muokattu yleiskieliseksi. Tutkijat ovat kääntäneet ruotsin- ja englanninkieliset sitaattit raporttia varten suomeksi.

1.3.3. Tutkimuseettiset kysymykset

Tässä selvityksessä ei ole haastateltu ihmiskaupan uhreja. Ihmiskauppaan liittyvä hyväksikäyttö aiheuttaa uhreille usein vakavia fyysisiä ja varsinkin psyykkisiä vammoja ja tämän vuoksi heidän haastattelemisensa edellyttää erilaisten tutkimuseettisten kysymysten tarkkaa pohdintaa. Arkaluontoisista asioista puhuminen ja traumaattisista kokemuksista kertominen voi olla uhreille vaikeaa. Lisäksi kieliongelmat, tulkkien käytön haasteet sekä uhrien tavoit-

taminen aiheuttavat haasteita haastattelujen toteuttamiselle. Näiden syiden sekä hankkeen tiukan aikataulun vuoksi selvityksessä kerättiin tietoa uhrien tarvitsemasta ja saamasta avusta pääasiassa heitä auttavien tahojen edustajia haastatteleamalla sekä asiakirja-aineiston avulla.

Asiantuntijahaastatteluissa haastateltaville kerrottiin selkeästi, mistä tutkimuksessa on kyse, ja kaikilta pyydettiin suostumus haastatteluun ja lupa nauhoittaa haastattelu. Kaikki haastateltavat antoivat luvan haastattelun nauhoittamiselle. Haastateltaville annettiin myös mahdollisuus keskeyttää haastattelu halutessaan, mutta kukaan haastateltavista ei tätä pyytänyt. Haastattelut ovat luottamuksellisia ja haastattelut on anonymisoitu. Tutkimustuloksia raportoidessa on huolehdittu siitä, ettei haastateltavien henkilöllisyyttä paljasteta ja haastattelusitaatit on pyritty anonymisoimaan niin, ettei yksittäisiä haastateltavia voi tunnistaa.

Myös asiakirja-aineiston osalta on noudatettu huolellisuutta sen osalta, ettei tutkimusraportissa paljasteta sellaista (salassa pidettävää) tietoa, joka toisi ilmi tapaukseen liittyvän henkilön henkilöllisyyden tai voisi vaarantaa tämän turvallisuuden. Selvityksessä on lainauksia yksittäisiä asiakkaita koskevista asiakaskirjauksista. Lainauksista on poistettu kaikki sellainen informaatio, jonka perusteella ulkopuoliset voisivat tunnistaa, kenestä henkilöstä asiassa on kyse. Tämän vuoksi kaikissa aineistonäytteissä ei myöskään kerrota tarkkaa lähdettä.

1.4. Hankkeen toteuttajat ja työnjako

Hankkeen toteuttivat yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNI.⁶ Hanketta johti yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka osti ostopalveluna HEUNilta tutkimuksen haastatteluanalyysiä koskevan tutkimusosuuden. Hankkeessa työskentelivät valtuutetun toimistosta Maija Koskenoja ja Venla Roth sekä HEUNista Natalia Ollus ja Minna Viuhko. Lisäksi Joutsenon vastaanottokeskuksen (auttamisjärjestelmä) päätösaineiston kokosi Laura Turkia ollessaan harjoittelijana yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa.⁷ Selvitysraportin laatimiseen osallistui koko nelihenkkinen tutkimusryhmä. Hankkeen johtajana toimi yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä ja hanketta koordinoi ja sen yhteyshenkilönä toimi ylitarkastaja Venla Roth. Valtioneuvosto asetti hankkeen ohjausryhmän, joka kokoontui kolme kertaa. Selvitys on toteutettu ajanjaksolla 1.3.2017 – 28.2.2018.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttina. Raporttina valtuutettu seuraa ihmiskaupan vastaisia töitä Suomessa, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Valtuutettu antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on ihmiskaupparaporttina oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja viranomaisten ohella myös ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen palveluiden ja tukitoimien tuottajilta sekä ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua saavilta. Valtuutettu on asiantuntijana osallistunut kaikkiin keskeisiin ihmiskauppaa koskeneisiin lainsäädäntöhankkeisiin, ml. ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen.

⁶ HEUNI on oikeusministeriön alaisuudessa ja Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä toimiva instituutti, joka tuottaa ja jakaa tietoa kansainvälisistä kriminaalipoliittisista ilmiöistä. HEUNilla on laaja-alaista kokemusta ja syvällistä osaamista ihmiskaupan tutkimisesta.

⁷ Turkia on tällä hetkellä töissä Joutsenon vastaanottokeskuksessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä.

Myös HEUNIn edustajat ovat pitkään toimineet ihmiskaupan vastaisessa työssä Suomessa, mutta he eivät olleet ihmiskaupan uhrien auttamista koskeneen lainsäädäntöryhmien jäseniä. Selvitystä tehdessä tuli esiin muutama tilanne, joissa HEUNIn haastattelemat asiantuntijat nostivat esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun edustajien roolin tämän selvityksen tekijöinä, ottaen huomioon heidän keskeinen roolinsa ihmiskaupan vastaisessa työssä Suomessa. Selvitystä tehdessä on pyritty huomioimaan yhdenvertaisuusvaltuutetun edustajien kaksoisrooli ja varmistamaan, että selvitys on mahdollisimman laaja ja objektiivinen. Haastatteluaineisto on ollut pelkästään HEUNIn hallussa, eikä yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole tiedossa haastatteluvien nimiä, organisaatioita tai paikkakuntia, joissa haastattelut on tehty.⁸ Haastatteluaineistoa ei ole luovutettu yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Asiakirja-aineisto puolestaan oli ainoastaan valtuutetun hallussa, eikä HEUNIn edustajilla ole pääsyä kyseiseen aineistoon. Asiakirja-aineistossa oli yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä tutkimusryhmän jäsenen suorina asiakkaina olleita ihmiskaupan uhreja, mutta näitä asiakkaita koskevat asiakirjat poistettiin aineistosta (pl. Joutsenon vastaanottokeskuksen päätöksiä koskeva asiakirja-aineisto, jonka perusteella selvitykseen tehtiin kvantitatiivinen tilastoanalyysi selvityksen lukuun 4).

Hanke antoi erinomaisen mahdollisuuden arvioida ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lain soveltamista sekä yhteiskuntatieteen että oikeustieteen näkökulmasta, koska hankkeessa toimi molempien alojen asiantuntijoita, joilla kaikilla on vuosien kokemus työskentelystä ihmiskaupan parissa: tutkijoina, käytännön toimijoina ja virkamiehinä. Selvitystä ei todennäköisesti olisi ollut mahdollista tehdä tässä laajuudessa, tällä aikataululla ja näin yksityiskohtaisesti ilman yhdenvertaisuusvaltuutetun laajaa tiedonsaantioikeutta ja selvityksen tekijöiden kokemusta ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta Suomessa.

⁸ Lukuun ottamatta niitä seitsemää haastattelua, joissa yhdenvertaisuusvaltuutetun edustajat olivat läsnä. Nämä haastattelut olivat luonteeltaan sellaisia, jotka tehtiin selvityksen alkuvaiheessa.

2. IHMISKAUPAN UHRIEN ASEMA JA OIKEUDET KANSAINVÄLISEN JA EU-OIKEUDEN VALOSSA

2.1. Ihmiskaupan uhrin erityisasema

Kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan ihmiskaupan uhrit muodostavat ihmisryhmän, jolla on erityisasema. Kansainvälinen yhteisö on katsonut, että ihmiskauppa loukkaa ihmisoikeuksia ja on loukkaus ihmisarvoa ja henkilökohtaista koskemattomuutta vastaan. Tästä syystä kansainvälinen yhteisö on arvioinut ihmiskaupan uhrien olevan erityisen avun ja suojelun tarpeessa.

Kansainvälisen ja EU-oikeuden viitekehyksessä katsottuna ihmiskaupan uhreille seuraa erityisasemastaan erityisiä oikeuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden ja oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saajina. Kansainvälisen ja EU-oikeuden näkökulmasta keskeistä on esimerkiksi arvioida, millaista apua ja suojelua valtioiden on ihmiskaupan uhreille annettava, missä vaiheessa apua ja suojelua on uhreille annettava ja millaisia ehtoja tai rajoituksia avun saannille valtiot voivat asettaa. Lisäksi keskeistä on arvioida, ovatko uhrit palveluiden saannin suhteen samanlaisessa asemassa siitä riippuen, onko heillä oikeus oleskella maassa tai ovatko he ulkomaalaisia vai suomalaisia.

Keskeisimmät ihmiskauppaa koskevat kansainvälisoikeudelliset ja EU-oikeudelliset asiakirjat ovat Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus, jonka Suomi on saattanut kansallisesti voimaan vuonna 2012 (SopS 43-44/2012) sekä EU:n ns. ihmiskauppadirektiivi (36/2011/EU) vuodelta 2011. Direktiivissä määritellään tavoitteet, joihin kaikkien EU-maiden on yllättävä. Jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa direktiivin sisältö maansa lainsäädännössä, mutta kussakin jäsenvaltiossa voidaan valita toteuttamisen muoto ja keinot.

Määräyksiä rikoksen uhrien auttamisesta ja suojelemisesta on myös ns. yleisessä rikosuhridirektiivissä sekä ns. Istanbulin yleissopimuksessa, joka koskee naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Jälkimmäinen on merkittävä erityisesti silloin, kun ihmiskaupan uhri on joutunut esimerkiksi seksuaalisen väkivallan uhriksi. Suomi on saattanut Istanbulin yleissopimuksen voimaan vuonna 2015 (SopS 52-53/2015). Asiassa merkittävä on myös vuoden 1930 pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön sopimuksen vuoden 2014 pöytäkirja, joka sisältää määräyksiä pakotyön uhrien auttamisesta ja suojelemisesta.

Yksi Euroopan neuvoston yleissopimuksen keskeisimmistä tulkintavälineistä on ns. selitysmuistio (Explanatory report), joka on liitetty sopimuksen oheen. Vaikka selitysmuistio ei itse sopimuksen tapaan ole oikeudellisesti sitova asiakirja, on se tärkeä sopimuksen tulkintaväline. Selitysmuistio toimii sopimuksen kommentaarina, jolla on merkitystä sopimusmääräysten tulkinnassa. Koska selitysmuistio on syntynyt sopimuksen valmisteluprosessissa, se myös kuvastaa neuvotteluprosessin aikana käytyjä keskusteluja kysymyksistä, jotka ovat syystä tai toisesta vaatineet tarkempaa sisällöllistä pohdintaa.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvomaan on perustettu asiantuntijaryhmä GRETA. GRETA koostuu viidestätoista asiantuntijasta, jotka toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan ja ovat tehtäviään suorittaessaan riippumattomia ja puolueettomia. GRETan tehtävänä on valvoa yleissopimuksen täytäntöönpanoa sopijavaltioissa. GRETan kertomusten tarkoituksena on arvioida, miten hyvin sopijavaltioiden ihmiskaupan vastainen toiminta vas-

taa yleissopimuksen määräyksiä ja tehdä suosituksia toiminnan tehostamiseksi. GRETan kertomusten keskeisenä tavoitteena on avustaa sopijavaltioita määräysten täytäntöönpanossa.

2.2. Määräysten keskeinen sisältö

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaista toimintaa koskeva yleissopimus velvoittaa sopijavaltiot esimerkiksi tarjoamaan sopimuksessa mainitut tietyt palvelut kaikille ihmiskaupan uhreille riippumatta siitä, onko heillä oikeutta oleskella maassa (ns. minimipalvelut, art. 12). Näihin kaikille uhreille annettaviin palveluihin kuuluu ainakin uhrien toimeentulon mahdollistavan elintason järjestäminen sekä asianmukainen ja turvallinen majoitus, psykologinen ja aineellinen tuki sekä kiireellinen sairaanhoito.

Selitysmuistiossa korostetaan, että esimerkiksi majoituksen asianmukaisuus riippuu kunkin uhrin yksilöllisistä olosuhteista. Selitysmuistiossa myös korostetaan, että uhrien auttamiseen liittyvät palvelut on annettava kaikille sopijavaltion alueella oleskeleville uhreille. Sopijavaltion on varmistettava, että palveluiden järjestämiselle on turvattu riittävä rahoitus ja että apu on oikea-aikaista.

Avun tavoitteena on avustaa uhreja toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäyttökokemuksistaan. Selitysmuistiossa korostetaan, että sopijavaltioiden on pidettävä mielessä tämä uhrien auttamisen tavoite järjestäessään palveluita ihmiskaupan uhreille. Tämä tarkoittaa sitä, että uhrien avun tarpeen ja toipumisen tavoitteen tulee ohjata auttamis- ja tukityötä. Apua tulee siis tarjota niin pitkään, että uhri on toipunut hyväksikäyttökokemuksistaan, jos hänellä on oikeus oleskella maassa. Tämän voidaan tulkita koskevan myös ns. historiallisia uhreja,⁹ jos heillä edelleen on avun tarve. Tämän kannan on omaksunut myös sopimuksen täytäntöönpanoa valvova GRETA.

Sopimuksen mukaan nämä ns. minimipalvelut on tarjottava uhreille heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Sopijavaltioilla on toisin sanoen velvollisuus antaa nämä palvelut myös niille uhreille, joilla ei ole oikeutta oleskella maassa ja joiden tunnistamisprosessi on kesken. Sopimus kieltää tällaisten henkilöiden poistamisen maasta (art. 10). Selitysmuistiossa tarkennetaan, että kiello koskee sekä henkilön kotimaata että jotakin kolmatta maata. Sopimus velvoittaa sopijavaltiot myös tekemään yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi.

Sopimus velvoittaa sopijavaltiot myöntämään toipumis- ja harkinta-ajan henkilöille, joiden on perusteltua syytä epäillä olevan ihmiskaupan uhri (art. 13). Ajan tarkoituksena on antaa henkilölle aikaa toipua ja vapautua ihmiskauppiaiden vaikutusvallasta ja/tai tehdä päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Sopimuksessa erikseen korostetaan sitä, ettei toipumis- ja harkinta-ajalla maassa oleskelevaa henkilöä saa poistaa maasta. Sopimuksen valvontaelin GRETA on Suomea koskevassa arviointikertomuksessaan pitänyt tärkeänä, että toipumis- ja harkinta-aika myönnettäisiin kaikille ko. henkilöille.

Ns. minimipalveluita laajemmat palvelut on sopimuksen ja sen selitysmuistiossa tarkennetun mukaan tarjottava laillisesti maassa oleskeleville uhreille ja uhreille, jotka on virallisesti tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi. Sopijapuolten on annettava tarvittava sairaanhoito tai muu

⁹ Historiallisella uhrilla viitataan henkilöön, jonka hyväksikäyttökokemuksesta on jo kulunut aikaa.

apu laillisesti maassa oleskeleville uhreille, jotka tarvitsevat tällaista apua, mutta joilla ei ole riittäviä voimavaroja. Sopimuksen selitysmuistiossa selvennetään, että määräys edellyttää sopijavaltioita antamaan uhreille tarpeen mukaista apua ja että tämä velvoite kattaa kaikki terveyspalvelut. Laillisesti maassa oleskelevilla uhreilla tulee olla oikeus osallistua myös työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen. Sopimuksen mukaan uhrin halukkuutta toimia todistajana ei saa asettaa hänelle annettavan avun ehdoksi.

Terveyspalveluiden osalta Euroopan Unionin ihmiskaupan torjuntaa koskeva direktiivi on yleissopimusta kattavampi ja sanamuodoltaan velvoittavampi. Sopimus velvoittaa EU-maat antamaan kaikille ihmiskaupan uhreille välttämättömän sairaanhoidon sekä huolehtimaan uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielen-terveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa (art. 11).

Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyssopimuksen selitysmuistiossa tarkennetaan, ettei avun saaminen saa olla rikosprosessista riippuvaista. Niiden uhrien osalta, joiden oleskeluoikeus maassa on selvä, auttamista ja rikosprosessia ei pitäisi kytkeä toisiinsa. Tämä todetaan Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyssopimuksen 12(6) artiklassa ja EU:n ihmiskauppadirektiivin 11(3) artiklassa:

- **EN:** "Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet sen varmistamiseksi, ettei uhrin halukkuutta toimia todistajana aseteta hänelle annettavan avun ehdoksi."
- **EU:** "Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että uhreille annettavan avun ja tuen ehtona ei ole uhrin valmius toimia yhteistyössä rikostutkinnassa, syytetoimien yhteydessä tai oikeudenkäynnissä, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista."¹⁰

Tärkeää on kuitenkin havaita se, että sekä Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyssopimus että EU:n ihmiskauppadirektiivi näyttävät asettavan tässä suhteessa uhrin keskenään eri asemaan. Uhrit, joiden oleskeluoikeus maassa on selvä, sääntely selitysmuistioineen näyttää kieltävän auttamisen ja rikosprosessin yhteen kytkemisen. Avun saamista ei siten saa tehdä ehdolliseksi siitä, suostuuko uhri toimimaan todistajana. Sitä vastoin oleskelulupaa vailla olevien uhrien asema näyttää olevan heikompi, koska heidän oikeutensa oleskella maassa voidaan kytkeä rikosprosessiin. Tämä johtuu siitä, että oleskelulupaa vailla olevien uhrien ihmiskauppaperustaisen luvan saa määräysten valossa kytkeä rikosprosessiin ja uhrin valmiuteen toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa.

Ihmiskauppadirektiivin mukaan ilman oleskelulupaa oleskelevien ja yhteistyöhön viranomaisten kanssa ryhtymättömien uhrien oikeus saada apua ja tukea on rajatumpaa kuin muiden uhrien. Toisin sanoen ilman oleskelulupaa oleskeleville uhreille, jotka eivät suostu yhteistyöhön rikosprosessissa, ei direktiivin mukaan ole välttämättä myönnettävä oleskelulupaa, mistä syystä myös annettava apu ja tuki voi päättyä. Direktiivi viittaa Suomenkin ulkomaalaislain ihmiskauppalupasäännösten taustalla vaikuttavaan direktiiviin 2004/81/EY, joka velvoittaa antamaan oleskeluluvan vain tietyille kolmannen maan kansalaisille, jotka ovat joutuneet esimerkiksi ihmiskaupan uhreiksi.

¹⁰ Direktiivi 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi.

Myös Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimus on ilman oleskelulupaa olevien uhrien kohdalla vähemmän kattava. Sopimus mahdollistaa oleskeluluvan myöntämisen vain niille uhreille, joiden oleskelua toimivaltainen viranomais pitää välttämättömänä esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynnissä tehtävän yhteistyön vuoksi (art. 14). Sopimus kuitenkin antaa mahdollisuuden myöntää oleskelulupa silloinkin, kun uhrin maassa oleskelu on välttämätöntä uhrin henkilökohtaisen tilanteen vuoksi. Suomessa ihmiskaupan uhreille on ulkomaalaislain mukaan mahdollista myöntää jatkuva oleskelulupa tietyin rajatuin edellytyksin.

Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksessa ja sen selitysmuistiossa ihmiskaupan uhrin tunnistamista käsitellään aikaa vievänä prosessina, jonka alkuvaiheessa ei tarvitse olla täyttä varmuutta siitä, että henkilö on ihmiskaupan uhri. Myös ihmiskauppaa koskeva direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot antamaan henkilölle apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että tämä on saattanut joutua ihmiskaupparikoksen kohteeksi.

Tunnistamisprosessin aikana toimivaltaiset viranomaiset arvioivat saamansa tiedon perusteella sitä, onko henkilö ihmiskaupan uhri. Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimus tarkoittaa näillä toimivaltaisilla viranomaisilla kaikkia julkista valtaa harjoittavia viranomaisia, jotka voivat työssään kohdata ihmiskaupan uhreja. Selitysmuistion mukaan tällaisia viranomaisia voivat poliisin lisäksi olla mm. työsuojeluviranomaiset. Selitysmuistiossa tarkennetaan, ettei tunnistamisprosessi ole riippuvainen rikosprosessista, ja korostetaan erikseen sitä, ettei tuomio ole välttämätön tunnistamisprosessin loppuunsaattamiselle. Henkilö voi sopimuksen selitysmuistion tulkinnan mukaan olla ihmiskaupan uhri ja hänet voidaan tunnistaa ihmiskaupan uhriksi siitä huolimatta, että ihmiskauppaan syyllistyneitä ei tavoitettaisi, syytteitä heitä vastaan ei nostettaisi tai tuomiota ei kyettäisi rikoksentekeijöille langettamaan.

Ulkomaalaisten, ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien uhrien osalta tunnistamista koskevat määräykset muodostavat epäselvemmän ja tulkinnanvaraisemman kokonaisuuden. Käytännössä määräykset mahdollistavat sen, että tunnistaminen, auttaminen ja rikosprosessi voidaan helpommin määräysten sallimissa rajoissa kytkeä toisiinsa. Ulkomaalaisten, ilman oleskelulupaa oleskelevien uhrien kohdalla myös maasta poistaminen voi tulla kyseeseen, jos rikosprosessissa ei kyetä etenemään. Näiden ihmiskaupan uhrien asema on tässä suhteessa heikompi kuin maassa laillisesti oleskelevien tai omien kansalaisten asema. Vaikka heidät voitaisiin tunnistaa ihmiskaupan uhreiksi, voidaan heidät siitä huolimatta poistaa maasta, koska oleskelulupaa heille ei määräysten valossa ole velvollisuus kaikissa tilanteissa myöntää.

Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimus kuitenkin velvoittaa uhrien palauttamisen yhteydessä sopijavaltioita mm. edistämään kaikin keinoin uhrien sopeutumista uudelleen sen valtion yhteiskuntaan, johon heidät palautetaan (art. 16). Selitysmuistion mukaan määräys koskee kaikkia sopijapuolia, ja sen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä palaavan uhrin joutumista uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Sopijavaltioiden on lisäksi saatettava uhrien saataville heitä auttavien järjestelmien yhteystiedot siinä maassa, johon heidät palautetaan tai kotiutetaan. Tämä saattaa edellyttää yhteistyötä myös toisen osapuolen kanssa.

Ihmiskaupan uhreja koskee myös esimerkiksi EU:n yleinen rikosuhridirektiivi (2012/29/EU), joka näyttäisi velvoittavan jäsenvaltiot antamaan rikoksen uhrille ainakin perusauttamispalveluita siitä huolimatta, onko uhrilla asema tai rooli rikosoikeusjärjestelmässä. Direktiivin johdannossa todetaan, että henkilöä olisi pidettävä uhrina riippumatta siitä, onko rikoksentekeijä tunnistettu, pidätetty, pantu syytteeseen tai tuomittu (kohta 19). Tätä tulkintaa vahvistaa yleisen rikosuhridirektiivin tulkintaohje, joka erottaa toisistaan rikoksen uhrin ja tämän aseman rikosoikeusjärjestelmässä. Näyttää siis siltä, että ihmiskaupan uhrien asema rikoksen

uhreina ei selviä ainoastaan tutkimalla ihmiskauppadirektiiviä, vaan velvoitteita saattaa seurata valtiolle myös yleisestä uhridirektiivistä, joka asettaa jäsenvaltioille velvoitteita auttaa kaikkia rikoksen uhreja rikosprosessista riippumatta.

Määräyksiä seksuaalisen väkivallan uhrien auttamisesta tulee Suomelle myös ns. Istanbulin sopimuksesta (SopS 52-53/2015). Sopimus velvoittaa sopijavaltiot huolehtimaan esimerkiksi siitä, ettei palveluiden tarjoaminen riipu uhrin halukkuudesta saattaa väkivallantekijä syyteeseen tai todistaa häntä vastaan (Art. 18). Sopimus velvoittaa sopijavaltiot sisällyttämään sukupuolinäkökulma yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoon ja niiden vaikutusten arviointiin (Art. 6). Samantyyppinen velvoite on myös ihmiskauppayleissopimuksessa, joka velvoittaa sopijavaltiot varmistamaan, että ne panevat täytäntöön yleissopimuksen määräykset, erityisesti oikeuden päästä osalliseksi uhrien oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi tarkoitetuista toimista, syrjimättä ketään esimerkiksi sukupuolen perusteella (Art. 3).

Sääntelyn kokonaisuuden kannalta keskeistä on myös se, mitä vuoden 1930 pakollista työtä koskevan Kansainvälisen työjärjestön sopimuksen vuoden 2014 pöytäkirja määrää pakkotyön uhrien auttamisesta ja suojelemisesta. Artiklassa 3 pöytäkirja määrää, että jokaisen jäsenvaltion on toteutettava tehokkaat toimenpiteet kaikkien pakollisen työn uhrien tunnistamiseksi, vapauttamiseksi, suojelemiseksi, toivuttamiseksi ja kuntouttamiseksi sekä muiden avun ja tuen muotojen tarjoamiseksi. Pöytäkirjan 4 artikla määrää jokaisen jäsenvaltion liittää varmistamaan, että kaikilla pakollisen työn uhreilla on saatavillaan asianmukaiset ja tehokkaat oikeussuojakeinot, kuten rikosperustainen vahingonkorvaus, riippumatta heidän oleskelustaan tai oikeudellisesta asemastaan valtion alueella.

Suomen valtio on pöytäkirjaa voimaan saattaessaan katsonut, että pöytäkirjan asettamat velvoitteet auttaa ja suojella pakkotyön uhreja täytetään ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan sääntelyn kautta (ns. vastaanottolaki, 746/2011). Pakkotyösopimuksen pöytäkirja ei pääsääntöisesti ole rikosoikeus- tai rikosprosessipainotteinen asiakirja, mikä näyttäisi vahvistavan jäsenvaltion velvoitetta auttaa ja suojella kaikkia pakkotyön uhreja rikosprosessista riippumatta.

3. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISTA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS

Tässä luvussa katsotaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja ennen kaikkea uhrien auttamista koskevan suomalaisen lainsäädännön historiaan. Luvun tarkoituksena on kuvata sitä, miten ihmiskaupan vastainen toiminta on Suomessa yli viidentoista vuoden aikana kehittynyt, mistä se on saanut alkunsa ja millaisia keskusteluja aiheen tiimoilta on eri yhteyksissä käyty.

Koska selvityksen tavoitteena on arvioida uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamista, on tässä luvussa käsitelty ihmiskaupan vastaisen toiminnan ja lainsäädännön taustaa perusteellisesti. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön ja sen uudistamisen eri vaiheissa on nostettu esiin useita uhrien auttamiseen ja tunnistamiseen liittyviä haasteita. Selvityksen eräänä tavoitteena on tarkastella sitä, onko lainsäädännöllä ja sen uudistamisella kyetty vastaamaan näihin haasteisiin.

Luku perustuu virallisaineistoon, joka käsittää keskeiset eri ministeriöistä saatavissa olevat asiakirjat, ml. ihmiskaupan vastaiset toimintasuunnitelmat, lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun asetettujen työ- ja ohjausryhmien kokouspöytäkirjat, lainsäädäntömuutosehdotuksia kommentoivat lausunnot sekä eduskunnan valiokuntien kirjallinen aineisto. Aineistossa on lainsäädäntöhankkeeseen asetetun työ- ja ohjausryhmän pöytäkirjat koko hankkeen keston eli noin kolmen vuoden ajalta sekä valmistelun aikana eri vaiheissa annetut lausunnot.

3.1. Ihmiskaupan vastaisesta toimintasuunnitelmasta auttamista koskevan lain uudistamiseen

Ihmiskaupan vastainen toiminta Suomessa sai alkunsa Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja sen ihmiskaupan torjuntaa koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisellä vuonna 2000 (SopS 70-71/2006, jäljempänä Palermon ihmiskauppalisäpöytäkirja). Vuonna 2002 Euroopan unionissa hyväksyttiin puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS). Kumpikin oikeudellinen asiakirja velvoittaa valtiot säätämään ihmiskauppa rangaistavaksi teoksi tiettyjen edellytysten mukaisesti.

Kansainvälisesti ihmiskaupan vastainen toiminta oli aluksi rikosoikeus- ja rikosprosessipainotteista. Ihmiskaupan ajateltiin liittyvän rajat ylittävään järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jonka torjuminen asetettiin ihmiskaupan vastaisen toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi. Määräykset uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja suojelemisesta ovat näissä kansainvälis- ja EU-oikeudellisissa asiakirjoissa vähemmän velvoittavia ja laajuudeltaan harkinnanvaraisempia.

Vuonna 2005 hyväksytyn ja Suomessa vuonna 2012 ratifioitun Euroopan neuvoston ihmiskauppaleyhissopimuksen keskeinen lisäarvo on ollut ihmisoikeusperustaisuuden vahvistaminen ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa (SopS 43-44/2012, jäljempänä ihmiskauppaleyhissopimus)). Myös EU:n sisällä vuonna 2011 hyväksytty ihmiskauppadirektiivi (2011/36/EU, jäljempänä ihmiskauppadirektiivi) asettaa jäsenvaltioille vahvempia velvoitteita ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta, auttamisesta ja suojelemisesta.

Vuonna 2004 ihmiskauppaa koskevat rangaistussäännökset lisättiin Suomen rikoslain (39/1889) vapauteen kohdistuvia rikoksia koskevaan 25 lukuun vanhan ihmisryöstösäännöksen tilalle. Lainmuutoksen tavoitteena oli tehostaa ihmiskaupan, parituksen ja prostituution torjuntaa. Taustalla olivat kansainväliset velvoitteet ja kansalliset muutostarpeet, jotka hallituksen esityksen mukaan liittyivät ennen kaikkea havaittuihin ihmiskauppatapauksiin prostituutiossa.¹¹

Suomessa sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2003 selvitysmiehen selvittämään Palermion ihmiskauppaliisäpöytäkirjan ratifiointin vaikutuksia ministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitysmies totesi selvityksessään, ettei Palermion ihmiskauppaliisäpöytäkirjan ratifiointi edellytä Suomelta lainsäädäntömuutoksia, koska Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö täytti sopimuksessa asetetut vähimmäisvaatimukset.¹² Selvitysmies kuitenkin katsoi, ettei Suomen lainsäädännön täytäntöönpano riitä turvaamaan ihmiskaupan uhrien asemaa. Selvitysmies teki useita lainsäädäntömuutosehdotuksia, joiden tarkoituksena oli vahvistaa ihmiskaupan uhrien oikeutta asumis-, sosiaali- ja terveyspalveluihin. Selvitysmies myös korosti julkisen vallan vastuuta palveluiden riittävästä rahoituksesta. Selvitys ei kuitenkaan johtanut mainittuihin lainsäädäntömuutoksiin. Tämä saattoi ainakin osin johtua siitä, ettei kansainvälinen ja EU-oikeudellinen sääntely tuolloin edellyttänyt valtioilta kovinkaan vahvoja toimia uhrien tunnistamiseksi, auttamiseksi tai suojelemiseksi.

Vuonna 2005 valtioneuvosto hyväksyi ulkoministeriön ihmisoikeuspolitiikan yksikön valmistelevan ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman. Valtioneuvosto oli sitoutunut kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatimiseen edellisenä vuonna eduskunnalle antamassaan ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa. Toimintasuunnitelma rakentui kolmen keskeisen lähtökohdan varaan: ihmisoikeusperustaisuus ja uhrikeskeisyys, sukupuolinäkökulma sekä moniammatillisuus ja yhteistyö.¹³ Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma korosti kokonaisvaltaisuutta ja sitä, että kaikki ihmiskaupan vastaisen toiminnan osa-alueet, ihmiskaupan ehkäiseminen, uhrien auttaminen ja suojeleminen ja ihmiskauppaan syyllistyneiden rikosvastuuseen asettaminen, ovat keskenään tasaveroisessa asemassa. Uhrien auttamisen ja suojelemisen nähtiin edistävän rikostorjuntaa ja rikostorjunnan puolestaan ihmiskaupan ehkäisemistä ja uhrien oikeuksiin pääsemistä.

Vuoden 2005 toimintasuunnitelmassa ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohdaksi hyväksyttiin se, että kunta vastaa niiden uhrien palveluista, joilla on Suomessa kotikunta. Muiden uhrien osalta ehdotettiin työministeriön hallinnoimien turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja kotouttamisjärjestelmien yhteyteen perustettavaksi rahoitusmekanismi, jonka kautta valtio rahoittaisi uhrien auttamistyötä. Toimintasuunnitelmaa valmistellut työryhmä katsoi suurimpien auttamisen puutteiden ilmenevän Suomessa ilman kotikuntaa olevien ihmiskaupan uhrien auttamisessa, minkä vuoksi toimenpideehdotukset kohdistuivat tähän uhriryhmään. Työryhmän oletuksena oli, että Suomi on ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdema. Suomessa arvioitiin esiintyvän sekä työvoiman hyväksikäyttöä että seksuaalista hyväksikäyttöä. Myös alaikäisten hyväksikäytön uskottiin olevan mahdollista, ja etenkin yksin maahan tulevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita pidettiin ihmiskaupan riskiryhmänä.

Toimintasuunnitelmassa todettiin myös ulkomaalaislain muutostarve, joka liittyi Euroopan unionin neuvoston direktiiviin (2004/81/EY) mm. ihmiskaupan uhrien ulkomaalaisoikeudellisesta asemasta.¹⁴ Direktiivin mukaan mm. EU:n kolmansista maista tuleville ihmiskaupan

¹¹ HE 34/2004 vp. Ks. myös Oikeusministeriö: Työryhmämietintö 2003:5.

¹² Sami Mahkonen: Ihmiskauppa sekä asumis-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Selvitys Palermion yleissopimusta täydentävän ihmiskauppaliisäpöytäkirjan vaikutuksesta sosiaali- ja terveysministerin toimialaan. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2003.

¹³ Ulkoasiainministeriö: Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 18/2005. Helsinki 2005.

¹⁴ Direktiivi 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaiten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi.

uhreille tulee tietyin edellytyksin voida myöntää harkinta-aika ja oleskelulupa. Toimintasuunnitelmassa ehdotettiin myös kansallisen ihmiskaupparaportoinnin nimeämistä. Toimintasuunnitelman toimeenpanoa seuraamaan asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajaksi nimettiin työministeriö.

Toimintasuunnitelman jälkeen lainsäädäntöön tehtiin useita muutoksia. Säännökset ihmiskaupan uhrien auttamisesta lisättiin lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999). Lainmuutokset tulivat voimaan vuonna 2007. Vuonna 2006 ulkomaalaislakiin (301/2004) lisättiin säännökset ihmiskaupan uhreille myönnettävästä harkinta-ajasta ja oleskeluluvasta. Myös muita lainmuutoksia tehtiin. Esimerkiksi seksikaupan kohteena olevan henkilön, ml. seksuaalisesti hyväksikäytetyn ihmiskaupan uhrin, hyväksikäyttö säädettiin rangaistavaksi teoksi. Lainmuutos tuli voimaan vuonna 2006.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä aloitti toimintansa virallisesti alkuvuodesta 2007, vaikka jo edellisenä vuonna Joutsenon vastaanottokeskus oli tarjonnut palveluita joillekin ihmiskaupan uhreiksi arvioituille henkilöille. Uhrien määrä auttamisjärjestelmässä pysyi aluksi kuitenkin hyvin pienenä. Vuonna 2007 työministeriön vetämä ohjausryhmä julkisti ehdotuksensa ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Ehdotuksessa, joka kantoi nimeä ”Näkymättömät uhrin”, todettiin, että ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa oli havaittu erittäin oleellisia kehittämistarpeita.¹⁵ Tarkennetussa toimintasuunnitelmassa katsottiin, ettei ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja johdattaminen avun piiriin ollut toiminut alun perin arvioidussa laajuudessa.

Toimintasuunnitelmassa raportoitiin, että tunnistaminen oli osoittautunut odotettua haastavammaksi, eikä rajanveto ihmiskaupparikosten ja ns. ihmiskaupan kaltaisten rikosten välillä ollut vielä vakiintunut. Tunnistamisen ensi vaiheen, lupamenettelyjen, rikostutkinnan ja oikeus käytännön sekä uhrien auttamisen keskinäinen yhteensovittaminen oli jäänyt osin puutteelliseksi joko toimeenpanoon tai lainsäädäntöön liittyvistä syistä. Toimintasuunnitelmassa erityisen haasteellisina kysymyksinä mainittiin myös mm. koulutuksen riittävyys ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa, uhrien tunnistaminen maasta poistamismenettelyjen yhteydessä, ml. Dublin-menettely, myönnettyjen harkinta-aikojen ja oleskelulupien ja auttamisjärjestelmään ohjautuneiden ihmiskaupan uhrien vähäinen määrä sekä rikoslain säännösten soveltaminen ja tulkinta.

Auttamisen osalta tarkennetussa toimintasuunnitelmassa erityisen haasteellisena pidettiin sitä, että uhri näytti putoavan auttamisjärjestelmän ulkopuolelle, jos hänellä ei ole uskallusta ryhtyä rikosprosessiin. Näin raportoitiin voivan käydä myös silloin, kun uhrille myönnetty harkinta-aika on ohi tai esitutkinta lopetetaan näytön puutteen vuoksi. Toimintasuunnitelmassa tämän katsottiin voivan johtaa ihmiskaupan uhrin joutumiseen uudelleen ihmiskaupan uhriksi.

Toimintasuunnitelmassa todettiin, ettei uhrien pääsy auttamisjärjestelmään toteudu sellaisissa tapauksissa, joissa asiaa on rikosprosessissa käsitelty esimerkiksi näytön puutteen vuoksi jonakin muuna rikoksena kuin ihmiskauppana. Erityisen haasteellisena esiin nostettiin laittoman maahantulon järjestämisrikos, jonka uhrien nähtiin usein olevan ihmiskaupan uhreihin nähden hyvinkin samanlaisessa tilanteessa. Silloisen auttamisjärjestelmän riskinä pidettiin myös sitä, että kotikunnan omaavat uhrin jäävät moniportaisessa auttamisjärjestelmämallissa tunnistamatta ja siitä syystä erityisavun ja osaamisen ulkopuolelle.

¹⁵ ”Näkymättömät uhrin”: Ohjausryhmän ehdotus ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman tarkentamiseksi. Työhallinnon julkaisu 383/2007. Työministeriö 2007.

Ohjausryhmä ehdotti riippumattoman ja ulkopuolisen arvioinnin teettämistä ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. Ohjausryhmä esitti vähemmistövaltuutetun tai eduskunnan oikeusasiamiehen nimeämistä kansalliseksi ihmiskaupparaporttoijaksi. Seurantatehtävän puuttuminen nimettiin ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhdeksi selkeäksi heikkoudeksi. Silloinen vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) aloitti kansallisena ihmiskaupparaporttoijana vuonna 2009. Lainsäätäjät antoi raporttoijana toimivalle valtuutetulle laajat toimivaltuudet ja laajan tiedonsaantioikeuden myös salassa pidettävästä tiedosta.¹⁶

Vuonna 2010 kansallisena ihmiskaupparaporttoijana toiminut vähemmistövaltuutettu antoi ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle.¹⁷ Kertomuksessaan valtuutettu pyrki arvioimaan ihmiskaupan uhrien auttamista, uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä menettelyjä sekä rikosprosessia ja ihmiskauppaa koskevien rangaistussäännösten soveltamista ja tulkintaa. Valtuutettu katsoi laajan aineistonsa perusteella, että Suomen ihmiskaupan vastaisen toiminnan suurin haaste oli ihmiskaupan tunnistaminen.

Kertomuksessaan valtuutettu epäili, että tunnistetun ihmiskaupan pieni määrä selittyi osaksi ihmiskaupan piilorikollisella luonteella, mutta piti merkittävänä ongelmana myös sitä, ettei ihmiskaupan piirteitä sisältäviä viranomaisten tietoon tulleita hyväksikäyttörikoksia aina käsitelty ihmiskauppana vaan ihmiskaupan lähirikoksina. Valtuutettu näki tunnistamisvaikeuksien heijastuvan kaikkeen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan uhrien oikeuksien turvaamisesta rikosvastuun toteutumiseen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen asti.

Tilanteen parantamiseksi valtuutettu esitti mm. ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista ja ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelusta. Valtuutettu katsoi, että lainsäädännön uudistamistyössä tulisi turvata ihmiskaupan uhrien pääsy auttamisjärjestelmään matalalla kynnyksellä, selvittää auttamisen erillisyyttä suhteessa rikosprosessiin sekä vahvistaa auttamisjärjestelmään hakeutuvien ja sinne päässeiden ihmiskaupan uhrien oikeusturvaa ja asianmukaisen hallintomenettelyn takeita. Valtuutettu suositteli myös muuttamaan ulkomaalaislakia ja rikoslakia.

Kertomuksesta mietinnön antanut työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti, että ihmiskaupan vastainen toiminta perustuu uhrien tunnistamiselle ja auttamiselle. Esitutkinta ja rikosentekijöiden saattaminen vastuuseen eivät onnistu, jos uhria ei ensin auteta tuntemaan olonsa turvalliseksi ja saamaan toipumis- ja voimaantumisprosessinsa alkuun. Vasta tämän jälkeen voidaan odottaa, että hän vähitellen uskaltaa kertoa viranomaisille kokemuksistaan, mikä puolestaan on välttämätöntä, jotta rikostutkinta ja syyllisten saaminen vastuuseen onnistuisi. Valiokunta lisäksi katsoi, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittämisessä on tärkeää ottaa huomioon, ettei ihmiskauppa ole puhtaasti ulkomaalaiskysymys, vaan myös suomalaiset voivat joutua ihmiskaupan uhreiksi. Tämä riski koski valiokunnan mukaan erityisesti nuoria naisia, jotka voidaan saattaa seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi ihmiskauppaa tarkoittavalla tavalla.¹⁸

Laajan valiokuntakäsittelyn jälkeen eduskunta edellytti valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin mm. ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelemiseksi, ihmiskaupparikoksiin erikoistuneen tutkintayksikön perustamiseksi ja rikoslain muuttamiseksi siten, että ihmiskaupan tunnistaminen helpottuisi ja uhrien oikeusturva paranisi.¹⁹ Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeänä, että uhrien auttamista koskevaan lainsäädäntöön sisältyneet ristiriitaisuudet ratkaistaan uuden lain säätämisen yhteydessä niin, että lainsäädäntö

¹⁶ HE 193/2008 vp, TyVM 15/2008 vp.

¹⁷ Kansallinen ihmiskaupparaporttoija: Kertomus 2010. Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu K/2010 vp. Helsinki 2010.

¹⁸ TyVM 13/2010 vp.

¹⁹ EK 43/2010 vp.

jatkossa tukisi johdonmukaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisprosessia ja auttamisjärjestelmän toimintaa uhrien voimaannuttamiseksi ja auttamiseksi irtautumaan ihmiskaupan piiristä.

Eduskunnan ponsien seurauksena oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan rikoslain muutoksia, ja sisäministeriö asetti työryhmän pohtimaan vaihtoehtoja ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Myös muihin kehittämistoimenpiteisiin ryhdyttiin esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä, Maahanmuuttovirastossa ja työsuojeluviranomaisissa.

3.2. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lain uudistamishanke

Sisäministeriö asetti tammikuussa 2012 hankkeen selvittämään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta ja kehittämisvaihtoehtoja. Hankkeelle asetettiin aluksi työryhmä, johon kuului keskeiset viranomaiset ja sellaisia kansalaisjärjestöjä, joille oli syntynyt käytännön kokemusta ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta. Myös silloinen vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu) kutsuttiin työryhmään asiantuntijaksi. Valtuutettu irtautui työryhmästä keväällä 2013.

Työryhmä sai sääntelyvaihtoehtoja kartoittavan yksimielisen esiselvityksensä valmiiksi loppuvuodesta 2013.²⁰ Selvityksen mukaan työryhmä piti ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa erillislakia tärkeänä tavoitteena, jonka myötä auttamista koskevien säännösten soveltaminen yksinkertaistuisi ja tekisi järjestelmän läpinäkyvämmäksi sekä uhrien että viranomaisten näkökulmasta. Työryhmä kuitenkin totesi uhrien auttamiseen, auttamisen järjestämiseen ja rahoitukseen liittyvän useita haasteellisia näkökohtia, minkä vuoksi työryhmä piti tarkoituksenmukaisena edetä lainsäädännön kehittämisessä kahdessa vaiheessa.

Työryhmän selvityksen mukaan ensi vaiheessa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa sääntelyssä tunnistetut puutteet olisi tarkoitus korjata täydentämällä ja tarkentamalla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain sääntelyä. Toisessa vaiheessa ajatuksena oli käynnistää ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan erillislain valmistelu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja muiden ensi vaiheessa tehtyjen muutosten ja toimenpiteiden arvioinnin pohjalta. Toista vaihetta ei tätä raporttia viimeisteltäessä ole toistaiseksi käynnistetty.

Ensi vaiheen lainsäädäntömuutosten tavoitteena oli työryhmän esiselvityksen mukaan parantaa ihmiskaupan uhrien auttamisen ennustettavuutta sekä turvata uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu esimerkiksi kehittämällä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä vastaavan Joutsenon vastaanottokeskuksen koordinaatiroolia suhteessa kuntiin. Kuntien vastuiden selkiyttämistä ehdotettiin kehitettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön antamalla ohjeella kotikunnan omaavien ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Lainsäädäntöön ehdotettiin lisättäväksi edellytykset ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään pääsemiseksi. Työryhmä piti tärkeänä sitä, ettei ihmiskaupan uhrien auttamista sidota uhrin valmiuteen toimia yhteistyössä rikosprosessissa. Työryhmä ehdotti sen selvittämistä, olisiko mahdollista nimetä ihmiskaupan uhreja auttavia avainjärjestöjä, joiden toiminta täyt-

²⁰ Sisäasiainministeriö: Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön kehittäminen. Työryhmän selvitys. Sisäasiainministeriön julkaisu 32/2013.

täisi tietyt laatuksiteerit. Tavoitteeksi asetettiin, että kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastainen työ olisi kestävästi rahoitettua.

Työryhmä esitti, että lainmuutosten toimivuutta seurataan tarkoin ja niiden soveltamisesta saatavien kokemusten pohjalta arvioidaan seuraavalla hallituskaudella ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain tarve ja sisältö. Säädösvalmistelu aloitettiin työryhmän selvityksen pohjalta välittömästi. Selvitysvaiheeseen asetettu työryhmä jatkoi lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmänä. Valtuutettu kutsuttiin ohjausryhmään asiantuntijaksi.

Tammikuussa 2014 työryhmä kokoontui lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmänä ensimmäistä kertaa. Ohjausryhmälle esiteltiin sisäministeriössä laadittu hallituksen esitysluonnos ja silloisen sisäministeri Päivi Räsäsen kannat lainsäädännön päälinjoista. Sisäministeriö esitti mm. säännöstä auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuudesta poliisille. Ehdotetun säännöksen mukaan auttamisjärjestelmällä olisi velvollisuus ilmoittaa poliisille kaikista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään otetuista ihmiskaupan uhreista välittömästi ottamispäätöksen jälkeen. Ministeri oli ohjausryhmälle kerrotun mukaan ollut erityisen huolissaan siitä, jos tieto auttamisjärjestelmään ohjautuneen uhrin kanssa samassa tilanteessa olevista muista mahdollisista ihmiskaupan uhreista ei välity esitutkintaviranomaisille. Ministeriön ehdotuksen mukaan esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle annettaisiin vahva asema ihmiskaupan uhrien varsinaisena tunnistajatahona.

Pöytäkirjojen mukaan useat ohjausryhmän jäsenet pohtivat käydyissä työryhmäkeskusteluissa ääneen, miten ja miksi ministeriö oli päättänyt ehdottamiinsa ratkaisuihin. Valtaosa työryhmän jäsenistä, ml. oikeus-, ulko-, ja työ- ja elinkeinoministeriö, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, järjestöt ja vähemmistövaltuutettu (nyk. yhdenvertaisuusvaltuutettu), pitivät ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta haasteellisena paitsi käytännössä myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden näkökulmasta. Euroopan neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen kansallista täytäntöönpanoa valvovan GRETan kantoihin viitattiin keskusteluissa useasti. Ulkoministeriö nosti toistuvasti esille sen, ettei GRETA ole maakohtaisissa arviointiraporteissaan pitänyt esitutkinnan ja auttamisen välistä vahvaa yhteyttä sopimuksen mukaisena.

Monet ohjausryhmän jäsenet, kuten järjestöt, nostivat keskusteluissa esiin käsityksensä siitä, etteivät ehdotetut säännökset näytä edistävän ns. pelkäävien tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien ohjautumista auttamisjärjestelmään. Valtuutettu epäili, etteivät ehdotetut säännökset tule ratkaisemaan ongelmaa esimerkiksi seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ihmiskaupan uhrien vähäisestä ohjautuvuudesta avun piiriin. Valtuutettu esitti myös järjestöjen ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tukemaa kompromissiratkaisua, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus poliisille laukeaisi vasta auttamisjärjestelmään otetulle uhrille annetun toipumisajan jälkeen. Auttamisjärjestelmä piti haasteena sitä, ettei esitutkinta usein ala riittävän nopeasti, kun ilmoitus ihmiskaupparikoksesta poliisille tehdään. Sisäministeriössä ohjautuvuusongelmaa pidettiin pikemmin käytännön haasteena kuin lainsäädännön keinoin ratkaistavissa olevana kysymyksenä.

Ohjausryhmässä käytiin keskustelua myös toipumisajan kestosta. Sisäministeriö oli esittänyt 30 vuorokauden mittaista toipumisaikaa, mitä esimerkiksi järjestöt pitivät liian lyhyenä. Sisäministeriön käsitys oli se, ettei toipumisaika voisi ehdotetussa mallissa olla pidempi, jos kynnys päästä auttamisjärjestelmään pidetään matalalla. Pöytäkirjojen mukaan ohjausryhmä kävi tässä yhteydessä myös keskustelua luottamuksesta auttamisjärjestelmän kykyyn tunnistaa ihmiskauppa ja estää ns. aiheettomien tapausten pääsy auttamisjärjestelmään. Keskusteluissa ehdotettiin kolmen kuukauden toipumisaikaa. Monet jäsenet korostivat sitä, että järjestelmän täytyy näyttäytyä uhreille ennakoitavana ja selkeänä.

Sisäministeriön ehdottamien säännösten tavoitteena oli se, että auttamisjärjestelmästä poistetaan ne henkilöt, joiden poliisi ei katso olevan ihmiskaupan uhreja. Tämä ilmenee ohjausryhmän kokouspöytäkirjoista. Useat ohjausryhmän jäsenet, ml. järjestöt ja ulkoministeriö, pitivät lähtökohtaa haasteellisena esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa näyttöä rikoksesta ei onnistuta saamaan. Ohjausryhmässä esitettiin huoli myös suomalaisten uhrien kohtalosta, jos ainoat tunnistavat tahot ovat poliisi ja Maahanmuuttovirasto. Useat työryhmän jäsenet pohtivat mahdollisuutta lisätä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä varsinaisesti tunnistavaksi tahoksi. Myöhemmin näin tehtiinkin, mutta auttamisjärjestelmän toimivalta tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi rajattiin tarkasti. Toisaalta keskusteluissa pohdittiin, mikä merkitys varsinaisella tunnistamisella uhrille on.

Lopulta auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus poliisille muodostui ohjausryhmässä niin haastavaksi kysymyksi, että järjestöt totesivat, ettei heidän jatkamisensa ohjausryhmässä ollut mahdollista. Järjestöt perustelivat kantaansa sillä, ettei ehdotetussa sääntelymallissa suuri osa uhreista halua tulla ohjatuksi auttamisjärjestelmään. Järjestöt nostivat esiin käsitöksensä siitä, etteivät uhrin uskalla kertoa kokemuksistaan poliisille mm. tekijöiden uhrien läheisiin kohdistamien kustotoimenpiteiden vuoksi. Myös ulkoministeriö arvioi, etteivät kansainväliset velvoitteet välttämättä anna myöten ehdotetulle sääntelylle. Auttamisjärjestelmä piti ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä lakiin riskinä, joka saattaa estää tiettyjen uhrien ohjautumisen järjestelmään. Poliisihallitus arvioi, ettei poliisin jatkaminen monialaisessa yhteistyöryhmässä olisi mahdollista, jos ilmoitusvelvollisuudesta ei säädettäisi.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus olisi linjassa rikoslain 15:10 §:n kanssa (törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen). Oikeusministeriö arvioi asiaa toisin. Oikeusministeriön mukaan rikoslain mukaista ilmoitusvelvollisuutta ei ole, koska kyse on jo tapahtuneesta rikoksesta ja jos tiedot ovat niin yksilöimättömiä, ettei tietoa rikoksesta tosiasiassa ole. Oikeusministeriö nosti esiin epäilynsä, etteivät ehdotetut säännökset ole uhrilähtöisiä siten kuin EU:n yleinen uhridirektiivi jäsenvaltioilta edellyttää. Oikeusministeriö katsoi, ettei hallituksen esitysluonnoksessa oltu riittävästi huomioitu sitä, että uhrien auttaminen ja rikostutkinta ovat erillisiä prosesseja. Myös työ- ja elinkeinoministeriö korosti, että auttamisjärjestelmä ei saa olla ehdottomasti kytketty rikostutkintaan.

Valtuutettu katsoi, että esitys on keskeneräinen ja sitä olisi vaikea viedä tällaisenaan eteenpäin, koska se ei valtuutetun näkemyksen mukaan ratkaissut uhrien auttamiseen liittyviä puutteita. Useat ohjausryhmän jäsenet pitivät auttamisjärjestelmälle kaavailtua vähäistä roolia varsinaisena tunnistajatahona harmillisena. Ohjausryhmään nimetyt kuntien edustajat olivat pöytäkirjoihin kirjattujen kommenttiensa ja kantojensa perusteella varsin epätietoisia siitä, mitä hyötyä kuntapaikan omaaville uhreille auttamisjärjestelmään ohjaamisesta käytännössä olisi.

Valtuutettu ehdotti keskustelun lopuksi, että lainsäädäntömuutokset rajattaisiin välttämättömiin muutoksiin, jotka helpottaisivat auttamisjärjestelmän toimintaa. Poliisin edustajat kuitenkin katsoivat, ettei poliisi voisi tässä tapauksessa jatkaa auttamisjärjestelmän ohessa toimivan ja järjestelmän päätöksentekoa tukevan monialaisen arviointiryhmän jäsenenä. Poliisin edustajat arvioivat, että saatuaan tiedon ihmiskaupparikoksesta poliisille tulee toimintavelvollisuus, jonka perusteella poliisin on ryhdyttävä toimenpiteisiin rikoksen selvittämiseksi.

Lisäksi Kuntaliitto arvioi esitystä palveluiden saannin näkökulmasta ja esitti, etteivät ehdotetut säännökset riitä turvaamaan järjestelmän uhrilähtöisyyttä yhdenvertaisuutta. Kuntaliitto katsoi kuntien tarvitsevan asiantuntija-apua ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Myös auttamisjärjestelmä piti valitettavana sitä, etteivät ehdotetut säännökset tuoneet parannuksia

kotikunnan omaavien uhrien palveluiden saantiin. Ohjausryhmän kokousten pöytäkirjoihin on kirjattu eri tahojen näkemyksiä seuraavalla tavalla:

- **OM:** "OM:n näkemyksen mukaan auttamisjärjestelmä ja rikostutkinta tulisi joka tapauksessa pitää selkeästi erillään; tätä ei ole OM:n näkemyksen mukaan riittävästi pohdittu esitysluonnoksessa."
- **TEM:** "Kuitenkin pitäisi olla auttamisjärjestelmä, joka ei olisi ehdottomasti kytketty rikostutkintaan."
- **UM:** "...GRETA on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteistyöstä kieltäytyvät uhrit ulkopuolelle jättävä järjestelmä on liian tiukka... Joutsenon rooli [tunnistajana] muihin toimijoihin päin ja uhrien yhdenvertaisuus ovat jääneet esitysluonnoksessa liian vähäiselle huomiolle."
- **Vähemmistövaltuutettu:** "...esitys on keskeneräinen ja sitä olisi vaikea viedä tällaiseen eteenpäin, koska esitys ei ratkaise uhrien auttamiseen liittyviä puutteita... Ilmoitusvelvollisuuden kautta esitys painottuu rikostorjunnan ja ulkomaalaisvalvonnan suuntaan... Esitykseen olisi tällaisenaan vaikea yhtyä."
- **Järjestöt:** "Järjestötahoilla katsottiin, että poliisin toiminnan vaikeutuminen ilmoituksen lykkääntymisen johdosta on joka tapauksessa vaikea ymmärtää ja että matala kynnyks tulisi säilyttää, mutta henkilöllä tulisi olla mahdollisuus myös perääntyä ja kieltäytyä yhteistyöstä, jolloin hän poistuisi auttamisjärjestelmästä."
- **Poliisin edustajat:** "...arviointiryhmässä pysyttäessä poliisille tulee toimimisvelvollisuus... totesi poliisin tiedonsaantitarpeen ihmiskaupparikoksissa poliisin työn kannalta muiden rikosten tapaan tärkeäksi."
- **Kuntaliitto:** "Esitys ei... selkeytä yhden auttamisjärjestelmän periaatetta."
- **Auttamisjärjestelmä:** "...esitti huolensa siitä, ettei nykytilanteen vaatimia parannuksia esimerkiksi kotikunnan omaavien uhrien osalta saada tehtyä ja ne siirtyvät tulevaisuuteen."

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle. Lausuntojen perusteella esitystä muokattiin. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisuutta täsmennettiin jonkin verran. Asiassa käytiin keskusteluja sisäministeriön johdolla myös valtuutetun kanssa, joka nosti esiin käsityksensä siitä, etteivät ehdotetut lainmuutokset todennäköisesti tule ratkaisemaan tai merkittävästi edes helpottamaan ihmiskaupan uhrien ohjautumista avun piiriin tai uhrien palveluiden saantiin liittyvää yhdenvertaisuusongelmaa. Valtuutettu nosti keskusteluissa esille myös huolensa auttamisen ja rikosprosessin välisestä läheisestä suhteesta sekä auttamisen riippuvuudesta rikosprosessin etenemisestä.

Valtioneuvosto päätti lähettää esitysluonnoksen eduskuntaan, mutta kirjasi pöytäkirjaansa lausuman, jonka mukaan sisäministeriö veloitettiin seuraaman tarkasti esityksen vaikutuksia ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tunnistamiseen. Valtioneuvosto velvoitti lausumassaan sisäministeriön keräämään vuoden 2016 loppuun mennessä keskeisten tahojen lausunnot, joiden pohjalta valtioneuvosto tarvittaessa ryhtyy lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi, mikäli ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenee puutteita.

3.3. Lainmuutosehdotusten eduskuntakäsittely

Eduskunta järjesti asiassa laajan asiantuntijakuulemisen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoi asiassa lausunnon ja hallintovaliokunta mietinnön. Sisäministeriö katsoi eduskunnalle antamassaan lausunnossa lainmuutosehdotusten lähinnä nostavan auttamisjärjestelmän nykykäytännön lain tasolle sekä vahvistavan auttamisjärjestelmän ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Se katsoi lainmuutosten myös selkeyttävän toimijoiden, kuntien ja auttamisjärjestelmän, välistä vastuunjakoa. Sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvien viranomaisten, poliisin ja rajavartiolaitoksen edustajien, näkemykset oli lausuntojen perusteella otettu lainvalmistelussa hyvin huomioon, ja näissä lausunnoissa katsottiin, että esitetyt lainmuutokset edistävät lakihankkeelle asetettujen tavoitteiden edistämistä.

Lausuntojen kokonaisuudesta ilmenee lainvalmisteluun osallistuneiden tahojen risteävät näkemykset auttamisen ja rikosprosessin välisestä kiinteästä yhteydestä ja siitä, missä vaiheessa ja millaisissa tilanteissa tieto auttamisjärjestelmään ohjautuneista uhreista tulisi esituttaviranomaisille antaa. Esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvien toimijoiden lausunnoissa kritisoitiin korostunutta uhrilähtöisyyttä ja ajettiin esitettyä laajempaa auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuutta poliisille. Näissä lausunnoissa oltiin huolissaan siitä, että liiallinen uhrilähtöisyys johtaisi siihen, että ihmiskaupparikosten selvittämisestä tulisi toissijainen tavoite auttamiseen verrattuna. Lausunnoissa puolustettiin esitystä, jonka mukaan auttamisjärjestelmän toimivalta tunnistaa asiakkaansa varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi on rajattu ja toissijainen sekä riippuvainen esitutkintaviranomaisten ensisijaisesta toimivallasta.

- **Sisäministeriön poliisiosaston lausunto:** ”Ainoastaan esitutkintaviranomaiset ja lopulta tuomioistuimien voivat määrittää, onko ihmiskaupparikosta tapahtunut ja sitä kautta määritetty auttamisjärjestelmässä olevan henkilön asema ihmiskaupan uhriksi... On aivan selvää, ettei vastaanottokeskuksella voi olla rinnakkaista toimivaltaa esitutkintaviranomaisten tai tuomioistuinten kanssa tunnistaa uhria varsinaisesti. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa vastaanottokeskus voisi tunnistaa henkilön varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi virallisen oikeusjärjestelmän näkemyksen vastaisesti.”

Muiden lausunnonantajien näkemykset olivat kriittisempiä. Auttamisjärjestelmä itse olisi toivonut laajempaa toimivaltaa asiakkaidensa varsinaisena tunnistajatahona. Järjestelmä toi lausunnossaan esiin arvionsa, jonka mukaan kapean sääntelyn johdosta on mahdollista tai jopa todennäköistä, että osa todellisista ihmiskaupan uhreista jää tunnistamatta ja sitä kautta vaille tarvitsemaansa apua. Se katsoi, ettei esitetyllä lainsäädännöllä kyettä vahvistamaan ja edistämään kaikkien ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista.

Muut ministeriöt, kuten oikeusministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö, korostivat lausunnoissaan lainmuutosten vaikutusten seuraamista. Myös valtuutettu piti tärkeänä, että lainmuutosten vaikutuksia seurataan ja että vaikutusarvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota seksuaalisesti hyväksikäytettyjen ja pelkäävien uhrien ohjautumiseen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sekä siihen, riittävätkö esityksen sisältämät muutokset poistamaan järjestelmän toimintaan liittyviä yhdenvertaisuusongelmia.

Kuntaliitto esitti lausunnossaan huolen kotikunnan omaavien uhrien eriarvoisesta kohtelusta avun saajina. Kuntaliitto nosti lausunnossaan esiin huolensa siitä, ettei kunnille kerry riittävä osaamista ja kokemusta ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Kuntaliitto totesi, että vaativien, rääteltyjen palveluiden järjestäminen ihmiskaupan uhreille on resurssienkin vähäisyyden vuoksi vaikeaa. Helsingin kaupunki puolestaan totesi, etteivät ehdotetut lainmuutokset kaikilta osin toteuta esityksessä mainittuja tavoitteita ja katsoi, että lainsäädännön kehittä-

tämistyötä tulee jatkaa. Lausunnossaan kaupunki katsoi, että tässä kehittämistyössä tulisi huomioida muu ihmiskaupan uhrien auttamistyössä sovellettava lainsäädäntö päällekkäisen sääntelyn mahdollisesti aiheuttamien haastavien tulkintatilanteiden välttämiseksi. Kunta ei lausunnossaan tarkemmin eritellyt, mitä lainsäädäntöä se tarkoittaa.

Työmarkkinajärjestöt nostivat lausunnoissaan esiin huolen ihmiskaupan uhrien ohjautumisesta auttamisjärjestelmään. Esimerkiksi Palvelualojen ammattiliitto kertoi lausunnossaan kokemuksiaan, joiden mukaan monet työperäisen hyväksikäytön uhrin eivät luota viranomaisiin, koska heitä on peloteltu maasta poistamisella tai heidän lähtömaassa asuvia omaisiaan uhataan. Ammattiliitto katsoi, että auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus voi rajoittaa avun ulkopuolelle kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt, kuten paperittomat. Saman ongelman nosti esiin yhteisessä lausunnossaan myös Akava ja STTK.

Pro-tukipiste katsoi lausunnossaan, että erityisesti pelkäävien ja epävarmassa asemassa olevien ihmiskaupan uhrien tilanne jää lainuudistuksen jälkeen ongelmalliseksi, eikä lainuudistus kykene ratkaisemaan kuntapalveluissa olevien uhrien eriarvoista kohtelua. Järjestö katsoi, että lainsäädännön kehittämistyötä on jatkettava, jos tarkoituksena on aidosti edistää ihmiskaupparikosten uhrien tunnistamista ja heidän avuntarpeisiinsa vastaamista. Pakolaisneuvonta nosti lausunnossaan esiin ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneiden uhrien vaikean aseman.

Suomen Punainen Risti totesi lausunnossaan, että ihmiskaupan vastaista toimintaa leimaa vahva rikostorjunta- ja ulkomaalaisvalvontapainotteisuus. Järjestö painotti, ettei rikosten selvittämisenressi saa olla tärkeämpi kuin uhrin saama apu ja että tältä osin järjestelmässä on edelleen kehitettävää. Järjestö asettui kannattamaan oman erillisen lain säätämistä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Amnesty Internationalin Suomen osasto puolestaan arvioi, ettei esitys täytä Euroopan Neuvoston ihmiskauppayleissopimuksen velvoitetta uhrien tunnistamisesta. Amnesty katsoi, ettei tunnistamisprosessi saa olla riippuvainen rikosprosessista ja että uhrilla tulee olla oikeus apuun ja suojeluun siitä riippumatta, aloitetaanko asiassa esitutkinta ja johtaako se tuomioon ihmiskaupasta. Järjestö kiinnitti huomiota esityksen sukupuolivaikutuksiin ja katsoi, ettei esitys pyri muuttamaan järjestelmän ohjautuvuus- ja tasa-arvo-ongelmaa, joka koskee ennen kaikkea seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneita naisia. Järjestö katsoi, ettei esitys huomioi riittävästi niitä suomalaisia nuoria naisia, jotka joutuvat seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhreiksi. Suuri osa järjestöistä piti järjestöjen ihmiskaupan vastaiseen toimintaan suunnattua rahoitusta tarpeeseen nähden riittämättömänä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta päätyi kuulemisen jälkeen puoltamaan esityksen hyväksymistä, mutta edellytti, että ehdotettujen muutosten vaikutusta ja auttamisjärjestelmän toimivuutta seurataan laaja-alaisesti vuosien 2015–2016 aikana valtioneuvoston lausuman mukaisesti. Valiokunta katsoi, että seurannan pohjalta tulee tehdä arviointi ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Tällöin viimeistään tulee arvioida erillislain tarpeellisuus.²¹ Lausunnossaan valiokunta esitti huolensa ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta. Valiokunta piti lausunnossaan erityisen tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö laatii pikaisesti kunnille ohjeistuksen ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Valiokunta korosti järjestöjen työn merkitystä ja katsoi, että järjestöjen pitkäjänteinen ja asiantunteva tukityö tulee turvata riittävällä resursoinnilla.

Hallintovaliokunta antoi asiassa mietintönsä, jossa se totesi, että ehdotetut lainmuutokset ovat askel eteenpäin, mutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämisessä on vie-

²¹ TyVL 16/2014 vp.

lä paljon tehtävää²². Ensiarvoisen tärkeää valiokunnan mielestä oli se, että auttamisjärjestelmää ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä kehitetään myös käytännön tasolla. Valiokunta katsoi, että ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorilla²³ on yhteistyön kehittämisessä keskeinen rooli. Valiokunta piti tärkeänä, että ehdotettujen lainmuutosten vaikutusta ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja tunnistamiseen valtioneuvoston lausuman mukaisesti seurataan ja ryhdytään arvioinnin pohjalta tarvittaessa lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin. Valiokunta piti välttämättömänä, että osana vaikutusten seuranta arvioidaan toipumisaikaan liittyvän sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia ihmiskaupan uhrien auttamisen ja ihmiskaupparikosten selvittämisen kannalta.

Hallintovaliokunta myös totesi, että kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen, auttamisjärjestelmän ja kuntien, malli on vaativa. Valiokunnan mukaan se edellyttää hyvää yhteistyötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kunnan välillä, selkeitä vastuita ja toimintamalleja sekä sujuvaa tiedonkulkua. Hallintovaliokunta katsoi, että kunnille ja muille toimijoille tulee antaa selkeät ohjeet siitä, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla tulee toimia, jos asiakuudessa epäillään ihmiskauppaa.

Valiokunta asettui puoltamaan esitettyjä lainmuutoksia ja katsoi, että ihmiskaupparikollisuudessa on kyse erittäin vakavasta henkeen ja terveyteen sekä yksilön koskemattomuuteen kohdistuvasta rikollisuuden muodosta, johon liittyy usein kansainvälistä ja järjestäytyntä rikollisuutta. Kyse on valiokunnan mukaan piilorikollisuudesta, jonka paljastaminen ja selvittäminen on vaativaa ja pitkäjänteistä tiedustelutyötä edellyttävää toimintaa. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että tieto mahdollisista ihmiskaupparikoksista tulisi poliisille kaikissa tapauksissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Valiokunta katsoi, että rikosten selvittämisintressi ei ole ristiriidassa uhrin oikeuksien kanssa, eikä rikoksen selvittäminen estä uhria toteuttamasta oikeuksiaan, vaan on yleensä sen edellytys. Perussuomalaisten edustajat liittivät mietinnön oheen toipumisaikaa koskevan vastalauseensa, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän tulisi voida olla yhteydessä ihmiskaupan uhriin ilman uhrin suostumusta jo toipumisaikana.

3.4. Lainmuutosten vaikutusten seuranta

Sisäministeriö lähetti syyskuussa 2016 lausuntopyynnön, jossa se pyysi lausunnonantajilta näkemyksiä lainsäädäntömuutosten vaikutuksista sekä ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja tunnistamisessa ilmenevistä mahdollisista puutteista. Määräaika lausuntojen antamiselle oli marraskuussa 2016. Lausunnon antoi yli 30 toimijaa ja tahoa.

Auttamisjärjestelmä katsoi lausunnossaan suurimpien säädöstason haasteiden liittyvän ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen, ilmoitusvelvollisuuteen, toipumisaikaan ja varsinaiseen tunnistamiseen. Auttamisjärjestelmä piti auttamisen sidonnaisuutta rikosprosessista kiinteänä ja yhteyttä rikosprosessin ja auttamisen välillä vahvana. Lausunnossaan auttamisjärjestelmä katsoi, että ilmoitusvelvollisuus poliisille saattaa johtaa siihen, ettei uhri halua tulla ohjatuksi auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmä totesi lain olevan ilmoitusvelvollisuuden osalta edelleen epäselvä. Lisäksi laki asettaa auttamisjärjestelmän näkemyksen mukaan harkinta- ja toipumisajan saaneet uhrin eriarvoiseen asemaan keskenään, mikä vuoksi se ehdotti yhden kohtuullisen pituisen harkinta- ja toipumisajan myöntämismah-

²² HaVM 58/2014 vp.

²³ Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattori aloitti toimintansa kesäkuussa 2014. Koordinaattori työskentelee sisäministeriössä, ja hänen tehtävänä on sovittaa yhteen poikkihallinnollisia ihmiskaupan torjuntaan liittyviä asioita. Hän osallistuu ihmiskauppaan liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön.

dollisuuden säätämistä lakiin. Lisäksi auttamisjärjestelmä kommentoi oikeusvaikutuksiltaan varsin heikkoa toimivaltaansa asiakkaansa varsinaisessa tunnistamisessa ihmiskaupan uhriksi sekä monimutkaista valtiokorvausjärjestelmää kunnille maksetuista ihmiskaupan uhrien auttamisesta koituvista kustannuksista.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue nosti lausunnoissaan esiin rajanvedon ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrynnän välillä. Työsuojeluviranomaiset kertoivat lausunnoissaan tietoonsa saamista useista tapauksista, joissa selvästi avun tarpeessa ollut työperäisen hyväksikäytön uhri on joutunut pois auttamisjärjestelmästä, koska varsinaista tunnistamista ei ole lain perusteella voitu tehdä. Työsuojelu piti lausunnossaan auttamisen sitomista rikosnimikkeeseen ja esitutkintaviranomaisen ja/tai syyttäjän päätökseen uhrin näkökulmasta kohtuuttomana. Työsuojelu ehdotti, että auttamisjärjestelmän tulisi voida antaa apua myös kiskonnantapaisen työsyrynnän uhreille. Poliisihallitus puolestaan toivoi lausunnossaan, että ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneiden maasta poistamisenettelyjä kehitettäisiin niin, että uhrin pääsisivät nykyistä paremmin avun piiriin maassa, johon heidät käännytetään. Rajavartiolaitos lausuu, ettei sille ole vielä syntynyt käytännön kokemusta uudistuneesta sääntelystä.

Kuntaliitto lausui pitävänsä kahden järjestämisvastuullisen viranomaisen mallia ihmiskaupan uhrien auttamisessa haastavana. Kuntaliitto piti parempana sitä, että kaikkien ihmiskaupan uhrien palvelut tuotettaisiin auttamisjärjestelmän kautta ja että palveluiden järjestämisvastuu olisi aina auttamisjärjestelmällä siitä riippumatta, onko uhrilla kotikunta. Kuntaliitto katsoi, että sosiaali- terveydenhuollon henkilöstöllä tulisi olla käytössään selkeät ohjeet, joiden mukaan tulee toimia, jos asiakkuudessa epäillään ihmiskauppaa. Kuntaliitto toisti lausunnossaan käsityksensä, jonka mukaan kuntien viranomaisilla ei ole riittävää osaamista ihmiskaupasta ja uhrien auttamisesta.

Helsingin kaupunki totesi lausunnossaan, että ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen henkilöiden määrä on vähentynyt lainmuutoksen jälkeen. Kaupunki epäili, että tämä saattaa johtua auttamisjärjestelmälle lainmuutoksella asetetusta velvoitteesta ilmoittaa asiakkaistaan poliisille. Kaupunki katsoi lisäksi, että Suomesta puuttuu ihmiskaupan uhrien tarpeisiin sopivaa majoitusta, eikä psyykkisen avun ja tarvittavan terapian palveluita ole riittävästi. Kaupunki totesi ongelmia olevan myös tiedonvaihdossa auttamisjärjestelmän ja kaupungin välillä. Turun kaupunki piti lausunnossaan valtiokorvausjärjestelmää epäselvänä ja epätarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi kustannukset uhrien auttamisesta jäivät usein kunnan maksettavaksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus totesi lausunnossaan kustannuksia koskevia korvaushakemuksia tulevan verrattain vähän.

Maahanmuuttovirasto piti lausunnossaan tarpeellisena säätää varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutuksista oleskelulupaprosessissa sekä toipumisajan oikeusvaikutuksista Dublin-vastuunmäärittämisasetuksen soveltamistilanteissa. Sisäministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin vetämän yhteensovittamissiihteeristön tietotarpeisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista. Ulkoministeriö esitti lausunnossaan huolensa auttamisjärjestelmän vahvistuneesta alisteisuudesta rikosoikeudelliselle prosessille sekä uhrien eriarvoisesta kohtelusta heidän asemastaan riippuen. Ministeriö piti ilmoitusvelvollisuutta poliisille haastavana kansainvälisoikeudellisesta näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ollut asiassa lausuttavaa, ja työ- ja elinkeinoministeriöltä ei lausuntoa pyydetty. Kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu toisti lausunnossaan näkemyksensä siitä, etteivät lainsäädäntömuutokset ole olleet riittäviä ratkaisemaan auttamisjärjestelmään liittyviä ohjautuvuus- ja yhdenvertaisuusongelmia.

Järjestöt nostivat lausunnoissaan esiin auttamisen ja rikosprosessin välisen läheisen yhteyden. Pro-tukipiste piti rikosnimikkeen painottamista uhrin avun saannin määrittäjänä täysin kestäväksi nykytilanteessa, jossa ihmiskaupparikosten tutkinta on myös tutkintaa tekevien poliisien mukaan puutteellisesti resursoitu ja kokemusta ihmiskaupparikosten tutkinnasta on yhä vähän. Lainsäädäntömuutokset ovat järjestön mukaan lisänneet uhrin avun saamiseen liittyvää epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Järjestö katsoi, että ihmiskaupan uhrien auttamisessa on edelleen suuria alueellisia eroja, järjestelmän ennustettavuus ulkomaalaisten uhrien kohdalla on heikko, eikä toipumis- ja harkinta-ajat rohkaise pelkääviä uhreja hakemaan apua ja suojelua auttamisjärjestelmältä.

Myös Monika-Naiset liitto katsoi ilmoitusvelvollisuuden nostaneen kynnystä hakeutua auttamisjärjestelmään. Liitto totesi uhrien olevan eriarvoisessa asemassa siitä riippuen, missä heihin kohdistunutta rikosta tutkitaan. Liitto ehdotti, ettei rikosprosessin päätyminen johtaisi uhrin auttamisjärjestelmästä poistamiseen ennen kuin tuen tarve olisi päättynyt. Myös Monika-Naiset liitto nosti lausunnossaan esiin ulkomaalaistaustaisten uhrien heikon aseman sekä kuntien erilaiset käytännöt ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Rikosuhripäivystys nosti lausunnossaan esiin samoja huolia, ml. ihmiskaupparikosten tutkinnan, auttamisen kiinteän yhteyden rikosprosessiin, varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutukset ulkomaalaistaustaisten uhrien asemaan, auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuuden poliisille, auttamisjärjestelmän rajoittuneen toimivallan uhrien varsinaisena tunnistajana sekä puutteet uhrien terveydenhuoltopalveluiden tarpeen arvioinnissa ja uhrien eriarvoisen kohtelun palveluiden saajina kunnissa.

- **Rikosuhripäivystys:** ”Ihmiskaupparikosten tutkinnan taso on tällä hetkellä valtakunnallisesti epätasaista, mikä on huolestuttavaa asiakkaiden oikeusturvan kannalta... Joillakin poliisiasemilla tutkintapyyntöihin ei esimerkiksi ole reagoitu millään tavalla yli puoleen vuoteen ilmoituksen tekemisestä... Pitkittyneet prosessit sekä uhrin tietämättömyys prosessin etenemisestä voi heikentää ihmiskaupan uhrien luottamusta poliisiin ja oikeusjärjestelmään yleensäkin ja vähentää motivaatiota tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa... Asiakkaidemme kohdalla on ollut tapauksia, joissa on ollut useita ihmiskauppaviitteitä, mutta tutkinta on alusta saakka avattu lähirikosnimikkeellä (esim. kiskonnantapainen työsyRJintä) eikä ihmiskaupan mahdollisuutta ole selvitetty. Nykylainsäädäntö sitoo uhrin avunsaannin tiukasti rikosprosessiin, minkä vuoksi on uhrin oikeuksien kannalta erityisen tärkeää, että ihmiskauppaviitteiset tapaukset tutkitaan perusteellisesti ja tutkintaan osoitetaan riittävät resurssit.”

Tämän selvityksen tekijöillä ei ole tietoa siitä, millaisiin toimenpiteisiin vuoden 2016 lopussa annetut lausunnot ovat sisäministeriössä johtaneet. Lausunnoista ei selvityksen tekijöiden tietojen mukaan ole tätä raporttia viimeisteltäessä tehty lausuntoyhteenvetoa.

3.5. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntöprosessi viranomaishaastattelujen valossa

Tässä hankkeessa haastateltiin kuutta virkamiestä/-naista, jotka olivat mukana sisäministeriön asettamassa työryhmässä ja sitä seuranneessa ohjausryhmässä, jossa valmisteltiin ihmiskaupan vastaisen auttamista koskevan säädöksen muutoksia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun (YVV) edustajia ei ole tässä tutkimuksessa haastateltu, vaikka YVV olikin keskeisesti mukana lainsäädäntöprosessissa.

3.5.1. Miksi auttaminen on sisäministeriön alaisuudessa?

Haastatteluissa nousi esiin se seikka, että ihmiskaupan vastainen toiminta oli alun pitäen työministeriön alaisuudessa, mutta kun työministeriö lakkautettiin, sen koko maahanmuuttokokonaisuus, mukaan lukien kotouttamisasiat ja ihmiskauppaan liittyvät kysymykset, siirrettiin sisäministeriöön (SM). Sitten kotouttamisasiat siirrettiin takaisin uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön (TEM), mutta vastaanottokysymykset – ja sen alaisuudessa ihmiskaupan vastainen toiminta – jäivät SM:lle. Yhden haastateltavan mielestä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on eräänlainen väliinputoaja, kun se on sijoitettu lakiin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumisen edistamisestä ja sisäministeriö vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, mutta ihmiskaupan uhrien auttaminen kytkeytyy käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, vaikka sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ei nykyisellään ole vastuussa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Yhtenä selityksenä auttamisjärjestelmän kytkemisestä nimenomaan sisäministeriöön esitettiin haastatteluissa ajatus, että ihmiskauppaa ei vielä tunnistettu 2000-luvun alussa, kun ihmiskaupan vastaista toimintaa ruvettiin Suomessa järjestämään. Ihmiskaupan torjunta näyttäytyi silloin yksinomaan poliisin asiana, kuten yksi haastateltava totesi. Haastatteluissa tuli esiin ajatus, että myös sosiaali- ja terveysministeriössä ihmiskauppaa pidettiin niin keskeisesti poliisin asiana, ettei STM halunnut ottaa uhrien auttamisen järjestämistä itselleen.

Kun ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön uudistamista käsitelvä työryhmä aloitti toimintansa vuonna 2012, oli auttamisen sijoittaminen SM:n alaisuuteen jo vakiintunut siihen pisteeseen, että auttamisjärjestelmän siirtämistä muihin ministeriöihin ei ainakaan haastateltavien mukaan harkittu. Yhtenä selityksenä haastatteluissa korostui se, että koska auttamisjärjestelmä oli jo Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä, niin myös ihmiskaupan uhrien auttamisen kuului olla osa SM:n hallintoa. Yhdessä haastattelussa epäiltiin myös muiden ministeriöiden intressiä ja osaamista ottaa tämä kokonaisuus vastuulleen.

3.5.2. Sisäministeriön lainsäädäntötyöryhmä

Haastattelujen perusteella sisäministeriön työryhmään osallistuneilla virkamiehillä oli yhteneväinen näkemys siitä, että työryhmän tavoite oli selkeyttää auttamisjärjestelmän toimintaa ja vähentää tulkinnanvaraisuutta. Työryhmän työskentely näyttäytyy haastattelujen valossa kuitenkin vaikealta. Kaikki sisäministeriön työryhmään osallistuneet virkamiehet kertoivat haastatteluissa, että työryhmätyöskentely oli värikästä, eripuraista, myrskyisää ja tunnepitoista, jopa siihen pisteeseen, että yhden haastatellun osallistujan mielestä ”en tiedä, oltiinko yhdestäkään asiasta yhtä mieltä”. Haastattelujen perusteella työryhmässä oli toisistaan eroavia toiveita ja intressitahoja, joilla oli eriävä tulokulma ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Työryhmässä kaikkien intressien ja toimintakulttuurien yhteensovittaminen oli yhden haastateltavan mukaan ”pikkuisen haasteellista”.

Haastatteluissa nousi vahvasti esiin, että työryhmässä oli kaksi ryhmittymää, joista toisessa oli pääosin Sisäministeriön hallinnonalan edustajia, ja toisessa pääosin kolmannen sektorin toimijoita, mutta myös viranomaisedustajia kuten ulkoministeriö (UM) sekä vähemmistövaltuutetun (nykyään yhdenvertaisuusvaltuutettu) edustaja. TEM ja STM eivät olleet haastateltujen virkamiesten mukaan kaikkein aktiivisimpia osallistujia. Etenkin STM ”vähän väisteli” ja jättäytyi keskustelujen ulkopuolelle, kuten yksi haastateltava totesi. Kuntaliiton läsnäolo mainittiin myös.

Joidenkin haastateltujen virkamiesten mukaan kolmannen sektorin järjestöjen mukanaolo lainvalmistelutyöryhmässä oli poikkeuksellista ja lisäsi työryhmän ”voimakkaita keskusteluja”. Yksi virkamies arveli, että viranomainen tarkastelee asioita eri kulmasta, kun taas järjestöt ajavat omaa asiaansa niin voimakkaasti, että ”se ehkä toi siihen tätä ns. tunnelatausta”. Toisaalta järjestöjen läsnäolo avasi järjestöjen roolia ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa. Yksi haastateltava nosti myös esiin kysymyksen siitä, miksi työryhmään oli valikoitunut nimenomaan kolme järjestöä sen sijaan, että olisi kuultu laajemmin eri järjestöjä prosessin aikana.

Työskentelyyn osallistuneet kertoivat, ettei työryhmässä tahdottu päästää eteenpäin. Tilanne kärjistyi siihen pisteeseen, että vähemmistövaltuutetun edustaja jätti työryhmän. Yhden haastateltavan mukaan syynä oli se, että vähemmistövaltuutetun mielestä työtä ei viety oikeaan suuntaan eikä valmistelu ollut riittävää. Tilanteen hankaluuden takia sisäministeriö vaihtoi puheenjohtajan kesken prosessin. Haastateltavat esittivät, että puheenjohtajan vaihtuminen työryhmän vaihduttua ohjausryhmäksi helpotti jumiutunutta työskentelyä. Puheenjohtajan vaihtumisen myötä vähemmistövaltuutetun edustaja palasi ryhmään.

Haastattelujen perusteella sisäministeriölle tuli kiire saada työskentely päätökseen ja lakiesitys valmiiksi, koska työryhmäprosessi oli jatkunut pitkään. Haastatteluissa esitettiin, että ohjausryhmä joutui siksi tekemään useita kompromisseja saavuttaakseen yksimielisen lopputuloksen. Haastatteluissa korostui, että kaikki työskentelyyn osallistuneet tahot eivät kokeneet, että heidän lausuntojaan olisi otettu huomioon lopullisessa laissa. Haastatteluissa nousi myös esiin, että eripuraisen työ- ja ohjausryhmän luonnos meni poliittiseen ratkaisukoneistoon, jossa se joutui vielä käymään läpi lisää kompromisseja. Työskentelyn poikkeuksellisuudesta ja erimielisyyksistä viesti yhden haastateltavan mukaan myös se, että lopulliseen lakiin kirjattiin, että lainsäädännön toteutumista seurataan.

Kysyttäessä, onnistuiko työ- ja ohjausryhmä tavoitteessaan, haastatellut virkamiehet esittivät eri näkemyksiä. Joidenkin mukaan uudistus jäi puolitiehen ja suurempia muutoksia ei tapahtunut. Etenkin haastateltujen sisäministeriön hallinnonalan edustajien mielestä uudistus auttoi etenkin sen selkeyttämisessä, miten ja kuka tunnistaa ihmiskaupan uhreja, sekä miten heidät otetaan ja poistetaan auttamisjärjestelmästä.

Haastatteluissa tuli myös esiin näkemys, että keskustelu ei ehkä olisi yhtä polarisoitunut, jos se käytäisiin tänään. Yksi haastateltu korosti, että keskeisiä henkilöitä on vaihtunut, ja myös ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt, mm. ihmiskaupan vastaisen koordinaattorin myötä.

3.5.3. Erillislaki vai ei?

Haastattelujen perusteella sisäministeriön työ- ja ohjausryhmään osallistuneilla oli eri näkemyksiä siitä, olisiko tullut säätää ihmiskaupan uhrien auttamisesta erillinen laki vai ei. Haastattelujen perusteella sisäministeriön hallinnonala näytti kannattaneen sitä ajatusta, ettei erillislakia tarvita. Yhden haastateltavan mukaan ajatus erillislakista oli ”heitetty sen kummemmin miettimättä edellisessä ohjausryhmässä” ja erillislaki kuopattiin lähinnä käytännön syistä. Erillislakia puoltavien mielestä erillislaki oli työryhmän lähtökohta ja tavoite, mutta se ”vesittyi matkan varrella”, kuten yksi haastateltava totesi.

Toisten mielestä se, että auttamisjärjestelmä oli jo toiminnassa nimenomaan osana vastaanottotoimintaa, puolsi sitä, että auttamisesta tuli säätää nimenomaan vastaanottolaissa, etenkin huomioiden, että Joutsenoon oli siinä vaiheessa jo kertynyt paljon osaamista uhrien auttamisesta. Osa haastateltavista piti vastaanottolakia perusteltuna, koska merkittävä osa

ihmiskaupan uhreista on turvapaikanhakijoita. Toisten mielestä olisi ollut perusteltua tehdä erillinen ”asiakasystävällisempi” laki, joka huomioisi sen, että ihmiskaupan uhreja on erilaisia. Myös yksi sisäministeriön hallinnonalaan kuuluva haastateltava, jolla ei ollut voimakasta kantaa siihen, olisiko erillinen laki ollut tarpeen vai ei, totesi ihmiskaupan uhrien auttamisen olevan sääntelynsä osalta ”vähän hassussa paikassa” koska uhreina voi olla myös muita kuin vastaanottopalveluiden piirissä olevia ihmisiä.

Haastatteluissa nousi myös esiin ajatus, että erillislain säätäminen olisi saattanut lisätä auttamisen kustannuksia, jos kaikki ihmiskaupan uhrin (etenkin Suomen kansalaiset ja oleskeluluvan haltijat) olisi siirretty pois kunnallisten sosiaali- ja terveystalveluiden piiristä erityisavun piiriin.

3.5.4. Järjestöjen rooli uhrien varsinaisessa tunnistamisessa

Haastattelujen perusteella työ- ja ohjausryhmässä oli useita kiistakysymyksiä. Yksi näistä oli se, kenellä on oikeus tunnistaa ihmiskaupan uhri. Osa osallistujista olisi halunnut laajentaa tunnistamisoikeuden myös järjestöille. Haastatellut virkamiehet korostivat, että järjestöillä on tärkeä rooli ihmiskaupan uhrien ensivaiheen auttamisessa. Järjestöille ei lopulta kuitenkaan haluttu antaa virallista roolia ihmiskaupan uhrien varsinaisessa tunnistamisessa. Keskustelua käytiin siitä, missä määrin kyseessä on julkisen vallan käyttäminen ja viranomaisille kuuluva velvollisuus. Toinen haastateltava esitti, että koska auttamisjärjestelmään on mahdollista päästä matalalla kynnyksellä, osa työ- ja ohjausryhmän jäsenistä ei nähnyt tarvetta antaa järjestöille rooli uhrien tunnistamisessa. Kolmas haastateltava esitti, että järjestöjen roolin korostaminen olisi edellyttänyt järjestöjen sertifiointia ja valtiollista rahoitusta, mutta näitä kahta seikkaa ”ei voitu lähteä viemään eteenpäin”.

3.5.5. Ilmoitusvelvollisuus poliisille ja toipumis-/harkinta-aika

Haastattelujen perusteella yksi keskeinen kiistakysymys oli kysymys ilmoitusvelvollisuudesta poliisille. Haastateltavien mukaan sisäministeriön hallinnonalan edustajilla, etenkin poliisilla, oli vahva näkemys siitä, että rikosilmoitus on aina auttamisen edellytys. Työskentelyyn osallistuneet haastateltavat tosin totesivat, että myös poliisin edustajat myönsivät, että ilmoitusvelvollisuus saattaa estää tai vaikeuttaa uhreja lähestymistä auttamisjärjestelmää. Ajatus siitä, että rikoksen ehkäisemisen näkökulmasta ilmoittaminen on tärkeää, jotta tekijät voidaan saada kiinni ja mahdolliset muut uhrin pois hyväksikäyttötilanteesta, oli ilmoitusvelvollisuuden taustalla. Tästä aiheesta käytiin haastateltavien mukaan pitkiä keskusteluja.

Haastattelujen perusteella myös toipumis- ja harkinta-ajan pituudesta käytiin keskustelua. Yhden haastateltavan mukaan etenkin kansalaisjärjestöjen mielestä ajan olisi pitänyt olla pitkä, esim. puoli vuotta, mutta etenkin sisäministeriön hallinnonalan edustajilla oli toisenlainen näkemys. Haastatteluissa todettiin, että poliisi halusi, että se voisi käynnistää rikostoinnalliset toimenpiteet heti ja kuulematta uhria siksi, että ihmiskaupan takana olevan rikollisorganisaation toimintaan voitaisiin puuttua ja mahdolliset muut uhrin pelastaa tilanteesta. Haastatteluissa tuli myös esiin, että ilmoitusvelvollisuutta kannattaneet edustajat kyllä ymmärsivät, miksi erityisesti kansalaisjärjestöt pitivät ilmoitusvelvollisuutta uhkana auttamisjärjestelmän ja uhrin väliselle luottamukselle ja että osa ihmiskaupan uhreista ei myöskään lähtökohtaisesti luota poliisiin. Rikollisuuden ehkäisy nähtiin kuitenkin tätä tärkeämpänä, ja siksi osa työryhmän jäsenistä piti kiinni ilmoitusvelvollisuudesta ja ajatuksesta, että uhri pitäisi saada toimimaan poliisin apuna koska ”kun saadaan tekijä kiinni niin se auttaa myös sitä uhria ja estetään tulevat uhrin”, kuten yksi haastateltava totesi. Toinen haastateltu osallistuja totesi, että esitutkinnan alku saattaa tuki viivästyä lainsäädännön edellyttämien, uhrin-

le tarkoitettujen tukitoimien vuoksi, mutta se on ”ihan asianmukaista”. Se, ettei mahdollista ihmiskaupparikosta lainkaan ilmoitettaisi poliisille, ei kuitenkaan ollut osalle osallistujista mahdollista.

3.5.6. Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin

Lainvalmisteluprosessiin osallistuneilta virkamiehiltä kysyttiin näkemyksiä siitä, että lopullisessa laissa ihmiskaupan uhrien auttaminen on kytketty rikosprosessiin varsinaisen tunnistamisen ja auttamisjärjestelmästä poistamisen muodossa.

Etenkin sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvien virkamiesten haastatteluissa korostui näkemys, jonka mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on nimenomaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettu, ja muiden rikoksen uhreille on muita avunsaantimahdollisuuksia. Koska erikoistunut järjestelmä edellyttää, että pitää pystyä määrittelemään kuka on ihmiskaupan uhri, yksi haastateltu virkamies esitti, että se on nimenomaan rikosasian kautta, jolla voidaan vahvistaa, mistä rikosnimikkeestä on kyse, ja siten määrittää onko uhrilla oikeus ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Kyseisen haastateltavan mielestä uhrilla pitäisi olla oikeus apuun tilanteissa, joissa rikoksen tekijää ei saada selville, mutta rikos on tapahtunut. Sen sijaan, jos ihmiskaupparikosta ei ole tapahtunut (tai kyseessä on jokin muu rikos), henkilöllä ei tulisi olla oikeutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Haastatteluissa korostui myös ajatus, että auttamisjärjestelmään pitää päästä matalalla kynnyksellä, kun rikosasiaa ryhdytään selvittämään. Taustalla oli yhden haastatellun sisäministeriön hallinnonalan edustajan mukaan se, että uhrin omat edellytykset saada apua paranevat, jos asiaa voidaan selvittää. Toisaalta tämä haastateltava myös totesi, että auttamisjärjestelmän matala kynnyys johtaa ristiriitaan tilanteissa, joissa uhreja ohjataan matalalla kynnyksellä, ja lopulta henkilö poistetaan auttamisen piiristä koska hänen kokemaansa ei oikeudellisesti määritellä ihmiskaupaksi.

Toisten haastateltavien mukaan uhrien auttamisen ja tunnistamisen alistaminen rikosprosessille oli huono lopputulos, ja yksi haastateltu työryhmän jäsen piti nimenomaan tätä auttamista koskevan lain keskeisenä epäonnistumisena.

3.5.7. Auttamisen kahtiajako

Haastatteluissa kommentoitiin vähän auttamisen kahtiajakautumista auttamisjärjestelmän ja kuntien alaiseen auttamiseen. Yksi haastateltu toi esiin sen, että työryhmässä Kuntaliitto ajoi voimakkaasti sitä, että kuntien tulisi saada korvaus kaikesta ihmiskaupan uhreille antamastaan avusta. Kyseisen haastateltavan mukaan tämä on osoitus siitä, että kunnissa ihmiskaupan auttaminen koetaan kuntien perustehtävän ulkopuolisena asiana. Toinen haastateltava totesi, että kuntien oikeus korvauksiin lisättiin lakiin kotoutumisen edistämisestä määrittelemättä varsinaisessa auttamislaissa yksiselitteisesti, mitä uhreille tarjottava apu oikeastaan pitää sisällään. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin, että työ- ja ohjausryhmässä oli keskusteltu myös siitä, olisiko korvausjärjestelmää voitu yksinkertaistaa. Keskusteluissa oli pohdittu sitä, olisiko auttamisjärjestelmä itse voinut myöntää kunnalle tukea sen sijaan, että korvauspyyntö kierrätetään ELY-keskuksen kautta, jolta puuttuu kosketuspinta ja substanssiosaaminen ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Tämä ehdotus ei kuitenkaan menestynyt.

3.5.8. Auttamisjärjestelmä ja Maahanmuuttovirasto

Virkamiesten haastatteluissa kysyttiin myös auttamisjärjestelmän siirtymisestä Maahanmuuttoviraston alaisuuteen. Yksi haastateltava totesi, että tämä korostaa sitä ajatusta, että ”ihmiskauppa nähdään täysin maahanmuutto-ongelmana”. Toisen haastateltavan mielestä siirtyminen Maahanmuuttoviraston johtui puhtaasti siitä, että vastaanottokeskukset ovat osa maahanmuuttovirastoa, ja piti sitä lisäarvona, että ihmiskaupan uhrin oleskelulupakysymykset voidaan hoitaa ”yhdessä paikassa kokonaisuutena”. Haastattelujen perusteella tiedonkulku on Maahanmuuttovirastoon siirtymisen myötä parantunut, mutta toisaalta nousi esiin tarkeys varmistaa itsenäisyys auttamisjärjestelmän toiminnan ja oleskelulupiin liittyvän päätöksenteon välillä.

4. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄN PÄÄTÖKSET

4.1. Johdanto

Tässä luvussa käsitellään Joutsenon vastaanottokeskuksen vastaanottolain mukaisia päätöksiä: auttamisjärjestelmään ja siitä poistamiseen sekä varsinaiseen tunnistamiseen liittyviä päätöksiä. Päätöksenteon arviointia varten Joutsenon vastaanottokeskukselta pyydettiin 2014–2016 välisenä aikana tehdyt päätökset. Aineistossa oli yhteensä 316 auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätöstä, 48 auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa päätöstä sekä 18 ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä. Päätösten pohjalta on laadittu tilastoja, joiden perusteella on pyritty analysoimaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön soveltamista. Sen lisäksi luvussa on käsitelty aineistosta esiin nousevia seikkoja, kuten hyväksikäytön muotoja ja ihmiskaupan keinoja, hyväksikäyttöön liittyviä olosuhteita ja ihmiskaupalle ominaista dynamiikkaa.

4.2. Auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen

Vastaanottolain 34 §:n mukaan esityksen ihmiskaupparikoksen uhriksi oletetun henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään voi Joutsenon vastaanottokeskukselle tehdä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse. Auttamisjärjestelmään ottamisesta säädetään vastaanottolain 35 §:ssä. Lainkohdan mukaan auttamisjärjestelmään esitetty henkilö otetaan auttamisjärjestelmään, jos olosuhteiden perusteella arvioidaan, että kyseessä voi olla ihmiskaupparikoksen uhri ja hän on auttamistoimien tarpeessa.

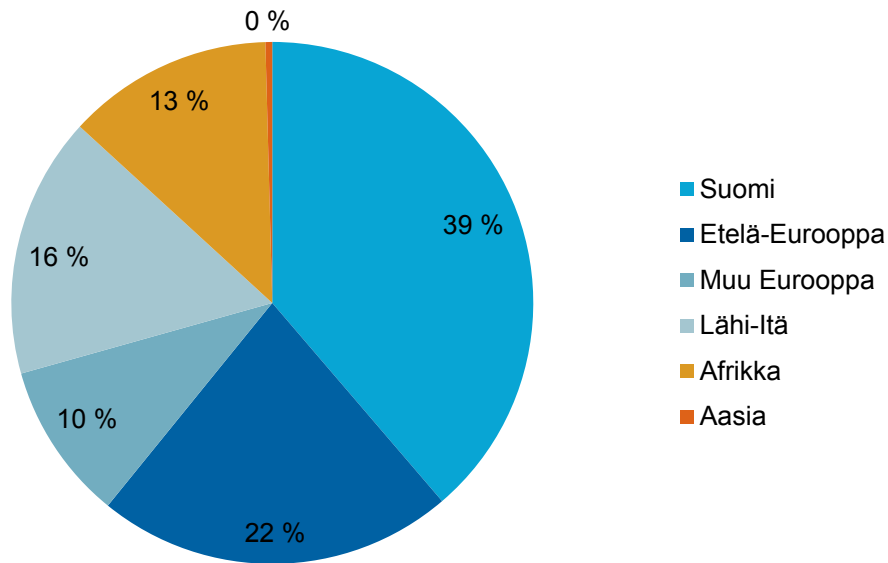
Lain esitöiden mukaan auttamisjärjestelmään pääsee matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Lain esitöissä muun muassa todetaan, että auttamisjärjestelmään ottaminen ei ole sidoksissa esitutkintaprosessiin eikä siihen, täyttyykö tapauksessa esitutinnan käynnistämiseen edellytettävä syytä epäillä -kynnys ihmiskaupparikoksen osalta.²⁴

4.2.1 Tyypilliset hyväksikäyttötilanteet auttamisjärjestelmään ottamista koskevissa päätöksissä

Auttamisjärjestelmälle tehtyjen esitysten määrä on kasvanut merkittävästi vuosien 2014–2016 aikana. Vuonna 2016 tehtyjen esitysten määrä oli yli kaksinkertaistunut verrattuna aikaisempiin vuosiin. Tämä selittyy pääosin turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä, sillä vuonna 2016 auttamisjärjestelmään esitettyjen turvapaikanhakijoiden määrä oli yli kolminkertainen aikaisempiin vuosiin verrattuna, ja lähes kolme neljäsosaa tehdyistä esityksistä koski turvapaikanhakijataustaisia henkilöitä. Tämän vuoksi esimerkiksi Nigerian, Somalian, Afganistanin ja Irakin kansalaisia koskevien esitysten määrät lisääntyivät.

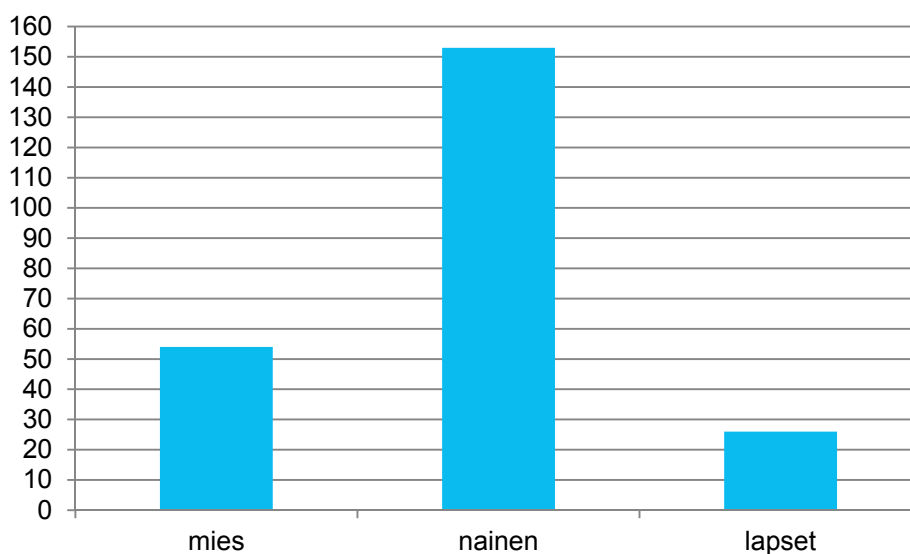
²⁴ HE 266/2014 vp, s.31.

Kaavio 3: Maa jossa hyväksikäyttö tapahtui (myönteiset päätökset)



Tarkasteluajanjaksolla auttamisjärjestelmä teki yli 300 järjestelmään ottamispäätöstä. Kaikista auttamisjärjestelmälle vuosina 2014–2016 tehdyistä esityksistä suurin osa koski seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi joutuneita henkilöitä (n. 40 %). Toiseksi yleisin esityksissä esiin tuotu hyväksikäyttötarkoitus oli työvoiman hyväksikäyttö, jonka uhriksi oli joutunut n. 31 % esitetyistä henkilöistä. Näiden jälkeen yleisimmät hyväksikäytön muodot esityksissä olivat avioliittoon pakottaminen (7 %) sekä hyväksikäyttö kotityössä (6 %), joka on tässä selvityksessä pidetty erillään muusta työvoiman hyväksikäytöstä. Lisäksi auttamisjärjestelmään esitettiin muun muassa rikollisuuteen ja sotilaalliseen toimintaan pakotettuja henkilöitä sekä elinkaupan tai sen yrityksen kohteeksi joutuneita henkilöitä.

Kaavio 4: Sukupuoli ja täysikäiset/alaikäiset (myönteiset päätökset)



Miehiä: 54 kpl, naisia: 153 kpl, lapsia: 26 kpl.

Auttamisjärjestelmään esitetyistä seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvistä ihmiskaupan uhreista huomattavan suuri osa oli nigerialaistaustaisia Suomesta turvapaikkaa hakevia

naisia. Vuosina 2014–2016 kaikista auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä keskimäärin 38 % oli nigerialaisia, ja lähes kaikki heistä olivat kertomansa mukaan joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi. Suomeen tulleet nigerialaistauksiset ihmiskaupan uhrin olivat yleensä joutuneet hyväksikäytön uhreiksi Etelä-Euroopan maissa, yleisimmin Italiassa, Espanjassa tai Kreikassa.

Nigerialaistauksisten uhrin ihmiskauppakokemukset olivat päätösten mukaan pääosin hyvin yhteneväisiä. Useimmiten heidät oli houkutellut Eurooppaan heille entuudestaan tuttu henkilö, joka oli luvannut uhrille esimerkiksi opiskelu- tai työpaikan. Eurooppaan saapumisen jälkeen uhreille oli kuitenkin kerrottu, että he olivat matkanjärjestäjille velkaa suuria summia, joka heidän tuli maksaa takaisin seksiä myymällä. Uhreihin oli voitu kohdistaa fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa ja vapauden rajoittamista, mutta läheskään aina väkivalta tai sen uhka eivät olleet pääasiallisia hallintakeinoja uhrin alistamisessa seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi. Etelä-Euroopassa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin olivat kertomansa mukaan usein saaneet liikkua suhteellisen vapaasti, kunhan olivat saaneet seksin myynnillä tienattua tarpeeksi rahaa hyväksikäyttäjilleen.

Rikollisten käyttämät hallintakeinot olivat useimmiten suoraa uhrin kohdistuvaa fyysistä väkivaltaa ja vapauden rajoittamista hienovaraisempia ja vaikeammin havaittavia psyykkisen kontrollin keinoja. Uhrien oli usein pitänyt vannon niin sanottu voodoo-vala, jonka rikkomisen pelossa uhrin olivat usein alistuneet hyväksikäyttäjensä tahtoon. Uhka oli voinut uhrin itsensä sijaan kohdistua hänen läheisiinsä kotimaassa, mikäli uhri ei ollut totellut hyväksikäyttäjäänsä. Uhrin olivat usein kielitaidottomuutensa, tietämättömyytensä ja mahdollisen laittoman maassa oleskelunsa vuoksi vieraassa maassa haavoittuvassa asemassa ja riippuvaisia hyväksikäyttäjästään, mikä teki heidän alistamisestaan ja hyväksikäyttämistään helpompaa. Uhrin eivät osanneet tai uskaltaneet hakea tilanteeseensa apua. Hyväksikäyttötilanteet olivat saattaneet kestää jopa useita vuosia.

Turvapaikanhakijatauksiset naiset olivat saattaneet joutua seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan uhriksi jo matkallaan kotimaasta Eurooppaan. Näissä tilanteissa fyysinen väkivalta sekä vapauden rajoittaminen näyttävät olleen selvästi suuremmassa roolissa. Erityisesti Libyassa näyttää päätösten perusteella yleistyneen ilmiö, jossa turvapaikanhakijat otetaan panttivangeiksi ja jos he eivät pysty maksamaan vapautumistaan rahalla, he joutuvat seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi tai pakkotyöhön. Naisten kohtalona on useimmiten toistuva ja väkivaltainen seksuaalinen hyväksikäyttö suljetussa tilassa. Nämä hyväksikäyttötilanteet kestävät usein viikoista muutamiin kuukausiin.

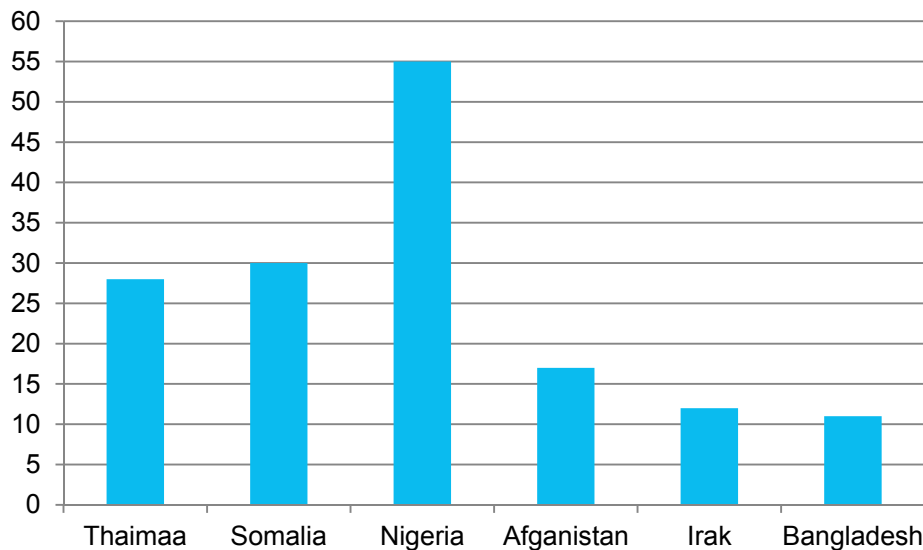
Työssä hyväksikäytettyjä ihmiskaupan uhreja tunnistetaan Suomessa huomattavasti seksuaalista hyväksikäyttöä paremmin. Suurin osa Suomessa ihmiskaupan uhreiksi joutuneista ja auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä oli joutunut hyväksikäytetyksi juuri työelämässä. Suomessa tunnistettua ihmiskauppaan liittyvää hyväksikäyttöä on esiintynyt useimmiten ravintola-alalla, mutta tapauksia on tunnistettu myös esimerkiksi rakennus- ja varastotyössä. Kokonaan oma lukunsa ovat (metsä)marjanpoimijat, joita ohjattiin auttamisjärjestelmään vuonna 2016 jopa 23 henkilöä. Ulkomailla työperäisen ihmiskaupan uhreiksi joutuneet henkilöt olivat usein joutuneet hyväksikäytetyiksi Lähi-idän maissa esimerkiksi tehdastyössä. Lisäksi erityisesti turvapaikanhakijatauksiset miehet olivat joutuneet pakkotyöhön Libyassa matkalla Eurooppaan. Naisten tavoin heidät oli otettu panttivangeiksi, mutta seksuaalisen hyväksikäytön sijaan heidät oli saatettu pakkotyöhön maksaakseen vapaudestaan.

Suomessa työperäisen ihmiskaupan uhriksi joutuneet henkilöt olivat tyypillisimmin Aasian maista, esimerkiksi Bangladeshista, Thaimaasta ja Kiinasta kotoisin olevia miehiä, jotka oli houkuteltu Suomeen töihin. Työolot ja palkkaus olivat kuitenkin poikenneet siitä, mitä työn-

antaja oli alun perin luvannut. Palkanmaksussa oli usein ollut ongelmia, työntekijöille ei ollut maksettu palkkaa ollenkaan tai sitä oli maksettu huomattavasti sovittua vähemmän. Myös työpäivät olivat usein olleet hyvin pitkiä. Lisäksi työntekijät olivat usein olleet velkaa työnantajilleen esimerkiksi matkajärjestelyistä ja asumisesta. Työnantajat olivat usein käyttäneet hyväkseen sitä, että työntekijät olivat ulkomaalaisina ja kielitaidottomina heikossa asemassa ja tietämättömiä Suomen yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista hakea ja saada apua. Usein työnantajat olivat myös pyrkineet tietoisesti rajoittamaan uhrien yhteydenpitoa ympäröivään yhteiskuntaan ja kontrolloimaan heidän toimintaansa esimerkiksi pitämällä hallussaan heidän varojaan ja matkustusasiakirjojaan. Työnantajat olivat myös voineet uhkailla uhreja esimerkiksi väkivallalla tai oleskeluluvan menettämällä, mutta päätösten mukaan suoranaista väkivaltaa tai fyysistä vapauden rajoittamista käytettiin kuitenkin Suomessa harvoin uhrien alistamiseksi ihmiskaupan uhreiksi. Ulkomailla työperäisen ihmiskaupan uhreiksi joutuneisiin oli kohdistettu useammin fyysistä väkivaltaa ja vapauden rajoittamista.

Myös kotityössä hyväksikäytetyt olivat yksi työperäisen ihmiskaupan merkittävä uhriryhmä. Kotiapulaisina työskentelevät ihmiskaupan uhrit olivat lähes poikkeuksetta naisia, ja tyypillisimmin hyväksikäyttö oli näissäkkin tapauksissa tapahtunut Lähi-idän maissa, kuten Jemenissä ja Saudi-Arabiassa. Lisäksi Suomeen tuotiin kotityössä hyväksikäytettyjä uhreja myös Afrikasta, erityisesti Libyasta, Somaliasta ja Egyptistä. Nämä uhrit olivat saapuneet Suomeen yleensä turvapaikanhakijoina.

Kaavio 5: Auttamisjärjestelmään ottamispäätökset jaoteltuna kansalaisuuden perusteella (6 suurinta)

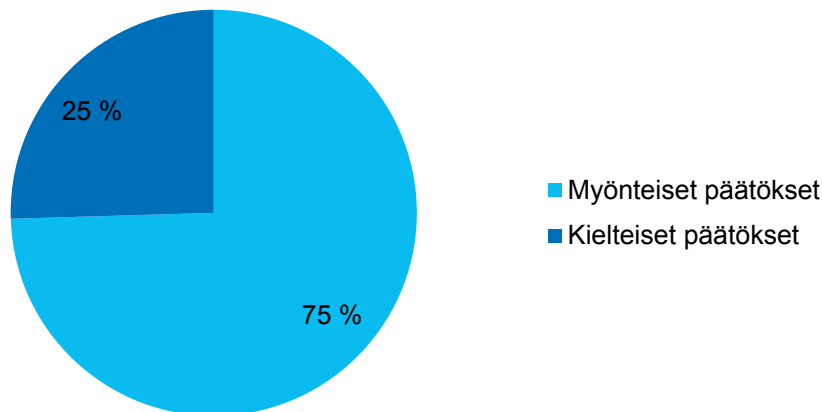


Thaimaa: 28 kpl, Somalia: 30 kpl, Nigeria: 55 kpl, Afganistan: 17 kpl, Irak: 12 kpl, Bangladesh: 11 kpl.

4.2.2 Myönteiset ja kielteiset päätökset: päätöksentekoon vaikuttavat seikat

Esitysten määrän kasvusta huolimatta kielteisten päätösten määrä on pysynyt vuosittain suunnilleen samana suhteessa myönteisten päätösten määrään. Keskimäärin 25 % auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä sai vuosittain kielteisen päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta eli neljännes hakijoista ei päässyt järjestelmän tarjoamien palveluiden piiriin. Kielteisten päätösten määrä suhteessa myönteisiin näyttää kuitenkin hieman laskeeneen vuonna 2016 verrattuna kahteen aikaisempaan vuoteen.

Kaavio 6: Myönteisten ja kielteisten päätösten suhde

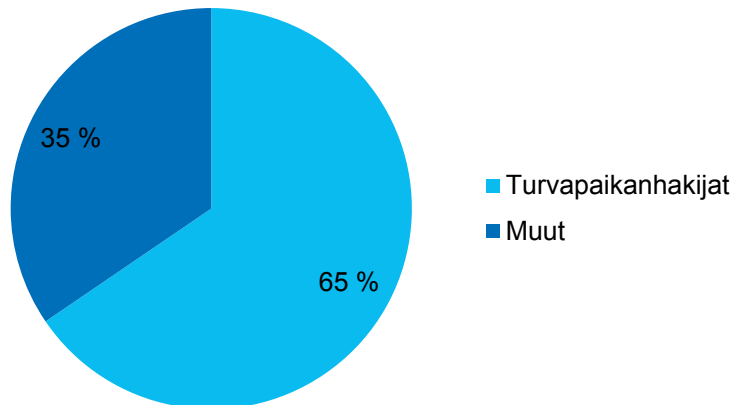


Seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneiden henkilöiden osuus korostui etenkin kielteisissä päätöksissä. Vuosina 2014–2016 n. 44 % kielteisistä päätöksistä koski seksuaalista hyväksikäyttöä. Tämä tarkoittaa sitä, että seksuaalisen hyväksikäytön vuoksi auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä kielteisen päätöksen sai n. 28 % hakijoista. Vastaava osuus esimerkiksi työssä hyväksikäytetyistä hakijoista oli n. 19 %, avioliittoon pakotetuista 14 % ja kotityössä hyväksikäytetyistä 20 %. Näin ollen seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutunut hakija sai muiden hyväksikäyttömuotojen uhreja useammin kielteisen päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta, vaikka heidän osuutensa auttamisjärjestelmään otetuista hakijoista olikin suurin.

Huomionarvoista seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan osalta on se, että Suomessa seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä ei vuosina 2014–2016 juurikaan auttamisjärjestelmän ottamispäätösten perusteella esitetä auttamisjärjestelmään. Tältä osin herää kysymys siitä, eikö seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa tapahdu Suomessa vai eikö sen uhreja vain osata tunnistaa ja ohjata auttamisjärjestelmään.

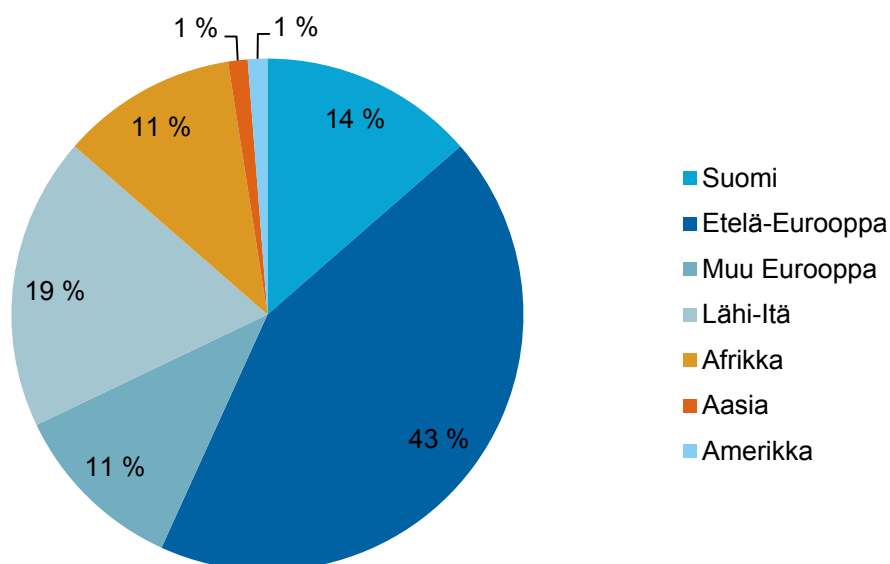
Myös turvapaikanhakijat näyttävät saavan muita hakijaryhmiä useammin kielteisen päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta. Vuosina 2014–2016 auttamisjärjestelmään hakevista henkilöistä keskimäärin jopa 65 % oli turvapaikanhakijataustaisia. Näistä hakijoista yhteensä n. 30 % sai kielteisen päätöksen, kun vastaavasti muista hakijoista kielteisen päätöksen sai vain n. 18 % hakijoista. Tarkasteluajanjaksolla turvapaikanhakijoiden kielteisten päätösten osuus vaihteli vuosittain 28–37 % välillä muiden hakijoiden kielteisten päätösten osuuden vaihdellessa samaan aikaan 9–25 % välillä. Tämä johtuu varmasti ainakin osittain siitä, että turvapaikanhakijataustaiset hakijat olivat joutuneet hyväksikäytön kohteeksi usein ulkomailla, eikä heidän tapauksiaan näin ollen pääsääntöisesti tutkita Suomessa. Näin ollen heidän näyttää olevan myös vaikeampi päästä auttamisjärjestelmän asiakkaiksi.

Kaavio 7: Auttamisjärjestelmään ottamisesitykset: turvapaikanhakijat ja muut



Se, missä hakija on joutunut hyväksikäytön uhriksi, näyttää päätösten perusteella vaikuttavan siihen, kuinka todennäköisesti hakija pääsee auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Suomessa hyväksikäytetyksi joutuneista hakijoista vain n. 10 % sai auttamisjärjestelmältä kielteisen päätöksen. Vastaavasti Etelä-Euroopassa hyväksikäytetyistä kielteisen päätöksen sai lähes 40 % ja muualla Euroopassa sekä Lähi-idässä hyväksikäytetyistäkin keskimäärin 28 % hakijoista. Suomessa hyväksikäytön uhriksi joutuneet henkilöt pääsivät siis todennäköisimmin auttamisjärjestelmän asiakkaiksi, mikä saattaa johtua siitä, että heidän tapauksistaan voitiin useimmiten avata Suomessa esitutkinta. Valtaosa Suomessa ihmiskaupan uhreiksi joutuneista henkilöistä oli kuitenkin joutunut työperäisen ihmiskaupan uhriksi muiden hyväksikäyttömuotojen jäädessä huomattavasti vähemmälle.

Kaavio 8: Maa jossa hyväksikäyttö tapahtui (kielteiset päätökset)



Näin ollen voidaankin pohtia, onko kaikilla ihmiskaupan uhreilla hyväksikäyttömuodosta ja kansalaisuudesta riippumatta yhtäläiset edellytykset saada apua ihmiskaupan uhriksi joutumisensa vuoksi Suomessa Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen sisältämän syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Syrjimättömyysperiaate sisältyy sopimuk-

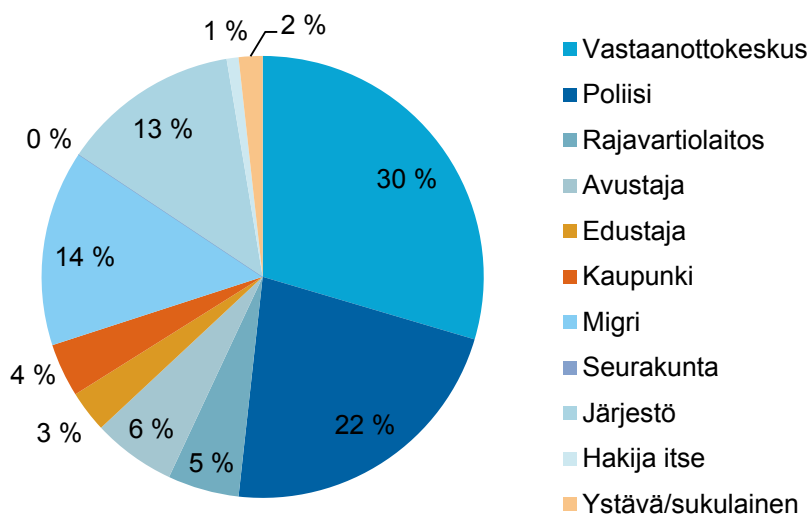
sen 3 artiklaan, ja sen mukaan sopijavaltioiden on järjestettävä uhreille sopimuksen mukainen apu syrjimättä ketään esimerkiksi sukupuolen, alkuperän tai ihonvärin perusteella. Päästösten perusteella näyttää nimittäin siltä, että turvapaikkaa hakevat seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet hakijat pääsevät auttamisjärjestelmään muita heikommin. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi nigerialaistautaiset, Etelä-Euroopassa hyväksikäytön uhreiksi joutuneet naiset.

Ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden alaikäisten määrä on selvästi noussut vuonna 2016 kahteen aikaisempaan vuoteen verrattuna. Huomio kiinnittyy alaikäisten uhrien kohdalla erityisesti siihen, että poikia esitettiin auttamisjärjestelmän asiakkaiksi tyttöjä enemmän. Erot eivät kuitenkaan ole määrällisesti kovinkaan merkittäviä. Huomattavasti suurin osa alaikäisiä henkilöitä koskevista esityksistä tuli heidän edustajiltaan. Alaikäiset tytöt olivat joutuneet useimmiten seksuaalisen hyväksikäytön tai pakkoavioliiton kohteeksi kun taas poikien hyväksikäyttö oli pääosin ollut työhön liittyvää. Tästä huolimatta myös poikien seksuaalinen hyväksikäyttö oli lisääntynyt vuonna 2016. Seksuaalinen hyväksikäyttö oli kohdistunut erityisesti afganistanilaisiin poikiin niin sanotun tanssijapoikailmiön²⁵ myötä.

4.2.3. Auttamisjärjestelmälle esityksiä tekevät tahot

Vuosina 2014–2016 eniten esityksiä auttamisjärjestelmälle tekivät vastaanottokeskukset, joiden osuus kaikista auttamisjärjestelmälle tehdyistä esityksistä oli kyseisellä aikavälillä n. 34 %. Vastaanottokeskusten tekemien esitysten osuus pysyi lähes samana koko tarkastelujakson ajan. Vastaanottokeskuksilta tullessiin esityksiin tehtiin auttamisjärjestelmän toimesta kuitenkin melko usein kielteisiä päätöksiä, sillä keskimäärin 36 % vastaanottokeskusten auttamisjärjestelmään esittämistä henkilöistä sai kielteisen päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta.

Kaavio 9: Auttamisjärjestelmälle esityksiä tehneet tahot (myönteiset päätökset)



Toiseksi eniten esityksiä auttamisjärjestelmään otettavista henkilöistä teki poliisi, jonka osuus kaikista auttamisjärjestelmälle tulleista esityksistä oli vuosina 2014–2016 n. 18 %. Poliisin tekemien esitysten osuus vaihteli kyseisenä aikana 12–24 % välillä. Huomioarvoista poliisin tekemissä esityksissä on se, että auttamisjärjestelmä teki niiden perusteella lähes poikkeuksetta myönteisen päätöksen. Poliisin esittämät hakijat pääsivät siis lähes varmasti

²⁵ Kyseessä on Afganistanissa esiintyvä ns. Bacha bāzī -ilmiö, jossa aikuiset miehet hyväksikäyttävät seksuaalisesti viihdyttäjinä ja tanssijoina toimivia alaikäisiä poikia.

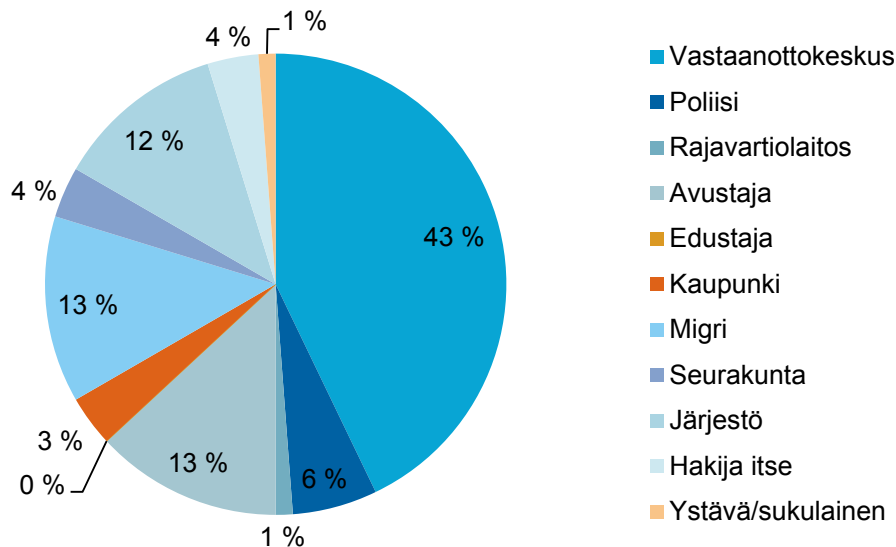
auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Tämä johtuu siitä, että poliisin katsotaan varsinaisesti tunnistaneen ihmiskaupan uhrin vastaanottolain 38.1 §:n mukaisella tavalla, mikäli avaa esitutinnan ihmiskaupasta. Näin ollen auttamisjärjestelmä ei erikseen arvioinut esimerkiksi hakijan tarinan uskottavuutta tai avun tarvetta, vaan henkilö otettiin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.

Myös Maahanmuuttovirasto teki auttamisjärjestelmälle paljon esityksiä. Vuosina 2014–2016 yhteensä n. 14 % auttamisjärjestelmälle tulleista esityksistä oli peräisin Maahanmuuttovirastolta, mutta esitysten määrä vaihteli vuosittain merkittävästi. Vuonna 2014 Maahanmuuttovirasto teki auttamisjärjestelmälle vain yhden esityksen, vuonna 2015 viisi esitystä ja vuonna 2016 peräti 38 esitystä. Maahanmuuttoviraston tekemien esitysten osuus kaikista auttamisjärjestelmälle tehdyistä esityksistä kasvoi vuoteen 2016 mennessä yhdestä prosentista 22 prosenttiin. Myös Maahanmuuttoviraston auttamisjärjestelmään esittämät henkilöt saivat useimmiten myönteisen päätöksen auttamisjärjestelmältä. Vuonna 2016 maahanmuuttoviraston tekemistä esityksistä n. 13 % sai auttamisjärjestelmältä kielteisen päätöksen ja vuosina 2015 sekä 2014 kaikki Maahanmuuttoviraston esittämät hakijat pääsivät auttamisjärjestelmään. Maahanmuuttoviraston tekemien esitysten määrän selkeää kasvua selittää turvapaikanhakijoiden määrän kasvu. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden joukossa Suomeen saapui huomattava määrä potentiaalisia ihmiskaupan uhreja.

Edellä mainittujen lisäksi auttamisjärjestelmälle tekivät ahkerasti esityksiä myös oikeusavustajat, joiden tekemien esitysten osuus kaikista vuosina 2014–2016 tehdyistä esityksistä oli keskimäärin 8 %. Esitysten osuus pysyi melko samana koko tarkastelujakson ajan. Huomionarvoista avustajien tekemissä esityksissä on kuitenkin se, että niiden perusteella tehtiin enemmän kielteisiä kuin myönteisiä päätöksiä, ja keskimäärin jopa 60 % oikeusavustajien auttamisjärjestelmään esittämistä henkilöistä sai vuosina 2014–2016 kielteisen päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta. Oikeusavustajat olivatkin ainoa yksittäinen taho, jonka tekemien esitysten perusteella auttamisjärjestelmä teki enemmän kielteisiä kuin myönteisiä päätöksiä.

Myös erilaiset järjestöt tekivät vuosittain esityksiä potentiaalisista ihmiskaupan uhreista auttamisjärjestelmälle. Tarkastelluista päätöksistä 40 kappaletta tehtiin jonkin järjestön tekemän esityksen perusteella, mikä vastaa n. 13 % osuutta kaikista tarkastelemistamme päätöksistä. Aktiivisimmin esityksiä teki Pakolaisneuvonta ry., joka teki vuosina 2014–2016 yhteensä 13 esitystä. Aktiivisia esitysten tekijöitä järjestökentällä olivat myös Rikosuhripäivystys ry (7 esitystä) sekä palvelualojen ammattiliitto PAM ry (5 esitystä).

Kaavio 10: Auttamisjärjestelmään ottamisesityksiä tehneet tahot (kielteiset päätökset)



4.2.4 Päätöspäätökset

Vastaanottolain 35 §:n mukaan henkilö voidaan ottaa auttamisjärjestelmän asiakkaaksi kolmessa tapauksessa. Ensimmäinen peruste hakijan auttamisjärjestelmään ottamiselle on, että hänen voidaan olosuhteiden perusteella arvioida olevan ihmiskaupan uhri ja avun tarpeessa. Toiseksi hakija voidaan ottaa auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, jos hän avustaa ihmiskaupparikoksen tutkinnassa ja on erityisen avun tarpeessa. Näiden lisäksi asiakkaaksi voidaan ottaa auttamisjärjestelmään kahden edellisen kohdan perusteella hyväksytyn henkilön lapsi, jos tämä on avun tarpeessa.

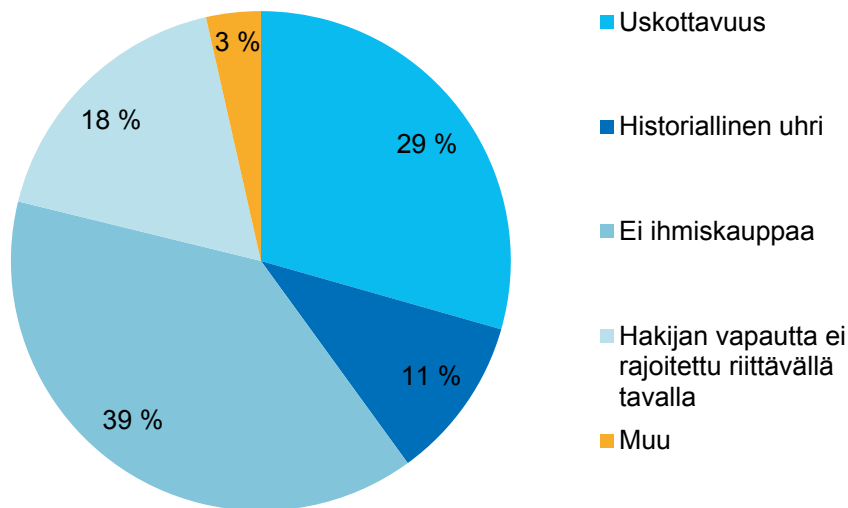
Vuosina 2014–2016 keskimäärin 31 % auttamisjärjestelmän piiriin päässeistä hakijoista hyväksyttiin asiakkaiksi siitä syystä, että tapauksessa oli avattu esitutkinta nimikkeellä ihmiskauppa. Tällöin hakija otettiin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, eikä hakijan avun tarvetta useinkaan erikseen arvioitu, eikä hänen kertomuksensa uskottavuutta kyseenalaistettu. Lisäksi näyttää siltä, että jos auttamisjärjestelmään otetulla henkilöllä oli lapsia, myös heidät otettiin auttamisjärjestelmän asiakkaiksi ilman erillistä avun tarpeen arviointia.

Selkeä enemmistö auttamisjärjestelmän asiakkaista hyväksyttiin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi muutoin olosuhteiden perusteella arvioituna. Näiden hakijoiden tapauksessa ei ainakaan päätöksentekohetkellä ollut avattu esitutkintaa ihmiskaupasta, mutta auttamisjärjestelmä oli arvioinut heidän hyväksikäyttökokemuksiinsa liittyvän ihmiskauppaan viittaavia seikkoja. Tällaisina seikkoina pidettiin esimerkiksi hakijan haavoittuvan tai riippuvaisen aseman hyödyntämistä, työn laadun tai olosuhteiden suhteen erehdyttämistä ja vapauden rajoittamista fyysisesti, psyykkisesti tai taloudellisesti.

Olosuhteiden perusteella auttamisjärjestelmän asiakkaiksi otettujen henkilöiden kohdalla korostui muita selvästi enemmän avun tarpeen arviointi. Hakijan katsottiin olevan avun tarpeessa muun muassa, jos hän silminnähden tai terveydenhuollon ammattilaisen arvion mukaan oireili psyykkisesti tai fyysisesti, ja oireilun voitiin katsoa johtuvan ihmiskaupparikoksesta. Avun tarpeen katsottiin olevan perusteltua myös silloin, kun hakija edelleen pelkäsi hyväksikäyttäjäänsä tai koki tämän taholta konkreettista uhkaa. Lisäksi auttamisjärjestelmään otettiin asiakkaita myös välittömän avun tarpeen perusteella esimerkiksi silloin, jos

hakija oli asunnoton tai varaton. Näiden lisäksi myös hyväksikäyttökokemusten tuoreus oli auttamisjärjestelmän päätösten perusteella olennainen avun tarvetta puoltava tekijä.

Kaavio 11: Kielteisten ottamispäätösten perusteet



Kielteisenä päätösperusteena sitä vastoin yleistyi erityisesti vuoden 2016 aikana ajallisesti kaukainen hyväksikäyttö (ns. historialliset uhrit), minkä vuoksi uhriin ei enää katsottu kohdistuvan ihmiskaupparikoksen aiheuttamaa avun tarvetta. Tämä peruste esiintyi lähinnä vuoden 2016 päätöksissä ja koski lähes poikkeuksetta nigerialaistaustaisia uhreja. Lähtökohtaisesti perustetta sovellettiin päätösten perusteella silloin, kun uhri oli päässyt irtautumaan hyväksikäyttötilanteesta useita vuosia aikaisemmin ja hänen oli tämän jälkeen arvioitu eläneen niin sanotusti normaalia elämää: henkilö ei ollut joutunut uudelleen ihmiskaupan uhriksi ja oli tullut toimeen itsenäisesti. Myös se, että hakija oli päässyt irtautumaan hyväksikäyttäjänsä määräysvallasta, mutta oli olosuhteiden pakosta joutunut elättämään itsensä esimerkiksi prostituutiolla tai kerjäämällä oli auttamisjärjestelmän päätöksissä usein katsottu normaaliksi elämäksi. Edellytyksiä auttamisjärjestelmään pääsemiselle ei näissä tilanteissa katsottu olleen etenkin silloin, jos uhri oli saanut apua ihmiskauppakokemustensa vuoksi jo aikaisemmin jossakin toisessa valtiossa.

Auttamisjärjestelmän päätösten perusteella huomiota herättää se, että ajallisesti kaukaisen ihmiskaupan uhriksi joutumisen katsottiin olevan peruste sille, ettei hakijalla enää ollut ihmiskauppaan liittyvää avun tarvetta. Ajallisesti kaukaisinkin ihmiskaupan uhriksi joutumisen todettiin kuitenkin olleen peruste avun tarpeelle muun muassa tilanteissa, joissa hyväksikäyttäjä oli lähiaikoina uhkaillut hakijaa tai hakijalla oli selkeästi havaittavia psyykkisiä tai fyysisiä oireita, joiden voitiin katsoa olevan seurausta hyväksikäytöstä. Ongelmallista on, etteivät auttamisjärjestelmän työntekijät läheskään aina tavanneet hakijoita henkilökohtaisesti, vaan kielteinen päätös tehtiin pelkästään esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta saatujen asiakirjojen perusteella. Näin ollen herääkin kysymys siitä, pysyvätkö auttamisjärjestelmän työntekijät arvioimaan uhrin avuntarvetta riittäväällä tavalla pelkästään turvapaikkapuhuttelussa tehtyjen havaintojen ja niistä laadittujen asiakirjojen perusteella.

Lisäksi uhriutumisaikankohtaan nojautuva avun tarpeen arviointi nostaa esiin kysymyksen arvioinnin yksilöllisyydestä. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta tulisi aina tehdä tapauskoh-

taisesti yksilöllisen avuntarpeen pohjalta. Vastaanottolain auttamisjärjestelmään ottamista koskevaan pykälään tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole kirjattu. Päätösten perusteella näyttää siltä, että tapahtumien tuoreus oli peruste avun tarpeelle kun taas suhteellisen kaukaiset hyväksikäyttökokemukset näyttivät lähtökohtaisesti olevan peruste kielteiselle päätökselle. Tällöin näihin ryhmiin kuuluvien uhrien katsottiin muodostavan avun tarpeensa perusteella ikään kuin yhtenäiset ryhmät, joista toinen oli avun tarpeessa ja toinen ei. Niin sanottujen historiallisten uhrien osalta tilanne on ongelmallinen etenkin, jos hakijaa ei auttamisjärjestelmän toimesta tavattu henkilökohtaisesti.

Avun tarpeen arvioinnin ohella olosuhteiden perusteella auttamisjärjestelmään otettujen henkilöiden kohdalla korostui selvästi myös uskottavuusarviointi. Auttamisjärjestelmä katsoi uskottavuutta edistäviksi seikoiksi esimerkiksi sen, että hakija oli itse aktiivisesti tuonut ihmiskaupan uhriksi joutumiseen viittaavia seikkoja esiin ollessaan tekemisissä viranomaisten kanssa. Lisäksi uskottavuutta lisäsi olennaisesti se, että hakija osasi kertoa hyväksikäyttökokemuksistaan yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisesti.

Vastaavasti kielteisen päätöksen perusteena pidettiin usein kertomuksen uskottavuuden puutetta. Uskottavuutta heikentävinä seikkoina pidettiin muun muassa tarinan pinnallisuutta, ristiriitaisuutta sekä yksityiskohtien puutetta. Hakijan tarinaa ihmiskaupan uhriksi joutumisesta pidettiin epäuskottavana muun muassa siksi, ettei hän osannut kertoa riittävän yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisesti paikoista, joissa hyväksikäyttö oli tapahtunut tai siitä, kuinka on päässyt pakenemaan hyväksikäyttötilanteesta. Lisäksi se, ettei hakija pystynyt nimeämään hyväksikäyttäjiään tai niitä tahoja, jotka olivat auttaneet häntä, heikensi usein auttamisjärjestelmän silmissä kertomuksen uskottavuutta. Merkittävänä uskottavuutta heikentävänä seikkana pidettiin myös sitä, että hakija toi ihmiskauppaan viittaavia seikkoja esiin vasta myöhäisessä vaiheessa. Erityisesti se, että ihmiskauppaviitteet tuotiin esiin vasta esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen, heikensi kertomuksen uskottavuutta merkittävästi. Lisäksi uskottavuuden katsottiin heikentyneen myös silloin, jos hakijan tarina muuttui useaan otteeseen asian viranomaiskäsittelyn aikana. Uskottavuutta heikentävät seikat olivat usein tulleet ilmi Maahanmuuttoviraston asiakirjoista.

Yleisin peruste kielteiselle auttamisjärjestelmään ottamispäätökselle näyttää olleen se, ettei tapauksessa katsottu olleen kyse ihmiskaupasta. Näissä tapauksissa usein todettiin, etteivät tapaukseen liittyvät oikeudenloukkaukset sisältäneet ihmiskauppaan viittaavia tunnusmerkkejä. Vaihtoehtoisesti näiden tapausten kohdalla on mahdollista, että ihmiskauppaan liittyvän hyväksikäyttötarkoituksen katsottiin puuttuneen, vaikka tapauksessa muutoin olisi ehkä ollut ihmiskauppaan viittaavia seikkoja. Tilanne oli usein tämä muun muassa silloin, kun hakijan vapautta oli rajoitettu ottamalla hänet panttivangiksi, mutta häntä ei ollut saatettu esimerkiksi pakkotyöhön tai prostituutioon. Hyväksikäyttötarkoituksen oli katsottu puuttuneen myös tilanteissa, joissa henkilö oli joutunut olosuhteiden pakosta toimimaan esimerkiksi prostituoituna tai joutunut raiskauksen tai lähisuhdeväkivallan uhriksi. Myös epäonnistunut hyväksikäytön yritys oli usein tulkittu niin, ettei ihmiskaupparikosta ollut tapahtunut, eikä hakija näin ollen ollut joutunut myöskään ihmiskaupan uhriksi. Tämä on ihmiskauppaa koskevien rikoslain säännösten näkökulmasta ongelmallinen tulkinta, koska hyväksikäytön alkaminen ei ole edellytys täytetylle ihmiskaupparikokselle.

Melko yleinen kielteisen päätöksen peruste oli myös se, ettei hakijan vapautta ollut rajoitettu auttamisjärjestelmän näkemyksen mukaan riittävällä tavalla. Kyse oli tällöin useimmiten fyysisten vapaudenrajoituskeinojen puuttumisesta hyväksikäyttötilanteesta. Fyysisiä vapaudenrajoituskeinoja olivat esimerkiksi liikkumisvapauden rajoittaminen, uhrin matkustusasiakirjojen tai rahojen hallussapito, väkivalta sekä hakijan yhteydenpidon rajoittaminen ympäröivään yhteiskuntaan. Esimerkiksi tilanteet, joissa hakijan vapautta ei ollut fyysisesti rajoi-

tettu merkittävästi, mutta hän oli esimerkiksi taloudellisen tilanteensa vuoksi joutunut jäämään hyväksikäyttötilanteeseen, eivät auttamisjärjestelmän mukaan täyttäneet ihmiskaupan tunnusmerkkejä. Tämä oli johtunut siitä, että hakijalla oli katsottu olleen tilaisuus irtautua hyväksikäyttötilanteesta ilman, että häneen tai hänen läheisiinsä olisi kohdistunut merkittävää uhkaa. Auttamisjärjestelmä siis katsoi, etteivät ihmiskaupan tunnusmerkit välttämättä täyttyneet, mikäli hakija jäi hyväksikäyttötilanteeseen vain henkilökohtaisten olosuhteidensa pakosta. On kuitenkin otettava huomioon, että psyykkiset painostuskeinot voivat olla yhtä tehokkaita alistamiskeinoja kuin fyysinen vapauden rajoittaminen. Lisäksi psyykkisiä hallintakeinoja ja niiden vaikutusta uhreihin voi olla vaikeampi havaita arvioitaessa henkilön joutumista ihmiskaupan uhriksi ja siitä johtuvaa avun tarvetta. Tämä on myös vuonna 2015 voimaan tulleen rikoslain muutoksen lähtökohta.

Joissakin tapauksissa hakija oli saanut kielteisen päätöksen siksi, että hänet oli ehditty poistaa maasta ennen kuin auttamisjärjestelmä oli ehtinyt tehdä ratkaisua hänen asiassaan. Tällöin tilanne on erittäin ongelmallinen. Näissä tilanteissa herää kysymys siitä, onko Suomi laiminlyönyt kansainvälisoikeudelliset velvoitteensa poistaessaan mahdollisen ihmiskaupan uhrin maasta ennen tunnistamisprosessin loppuunsaattamista. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklassa kielletään ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön maasta poistaminen ennen kuin hänen tunnistamisprosessinsa on saatettu asianmukaisesti päätökseen.

4.3. Varsinainen tunnistaminen

4.3.1. Lainsäädäntö

Vastaanottolain 38 §:ssä säädetään ihmiskaupan uhrin varsinaisesta tunnistamisesta. Säännös on otettu Suomen lainsäädäntöön Euroopan Neuvoston (EN) yleissopimuksen virallista tunnistamista koskevan lainsäädäntövelvoitteen täyttämiseksi. Varsinainen tunnistaminen on vahvempi, kuin vastaanottolain 34 §:ssä ja 35 §:ssä (auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen) tarkoitettu esitunnistaminen. Kansainvälisten velvoitteiden mukaan virallisesti tunnistettua (Suomen lainsäädännössä käytetään termiä varsinaisesti tunnistettua) henkilöä ei saa poistaa maasta ennen kuin virallinen tunnistaminen on saatettu päätökseen.²⁶ Lainsäädännöstä ei selviä, mitä varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutukset käytännössä ovat.

Lain mukaan varsinaisen tunnistamisen voi Suomessa tehdä esitutkintaviranomainen, syyttäjä, Maahanmuuttovirasto sekä Joutsenon vastaanottokeskus. Säättämällä auttamisjärjestelmän roolista tunnistavana tahona pyritään varmistamaan se, että kaikissa tapauksissa viranomainen tunnistaisi uhrin EN:n yleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Lisäämällä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä yhdeksi varsinaisen tunnistamisen tahoksi lakiin luotiin siis ikään kuin takaportti tilanteisiin, joissa uhria ei saada tunnistettua esitutkintaviranomaisen, syyttäjän tai Maahanmuuttoviraston toimesta. Näissä tilanteissa ihmiskaupan tekijöitä ei saada rikosoikeudelliseen vastuuseen tai Maahanmuuttovirasto myöntää ihmiskaupan uhrille jonkin muun kuin ihmiskauppapaperusteisen oleskeluluvan. Auttamisjärjestelmän tunnistamisvastuu mahdollistaa sen, että tunnistamisen menettelyyn ei jää väliinputoajia, vaan kaikki ihmiskaupan uhrit tulisivat omalla tavallaan viranomaismenettelyssä varsinaisesti tunnistetuksi.

²⁶ Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus, Art. 10.

Vastaanottolaissa tämä Joutsenon vastaanottokeskuksen tunnistamisrooli määritellään syntyvän kahdessa eri tilanteessa. Joutsenon vastaanottokeskus voi monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan tunnistaa ihmiskaupan uhrin, jos

1. esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, taikka
2. esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä kehtään vastaan.

Kohdan yksi mukainen tilanne voisi hallituksen esityksen mukaan syntyä erityisesti turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden kohdalla. Hallituksen esityksessä katsotaan, että viranomaisten välinen tietojenvaihto on näissä tilanteissa erityisen tärkeää. Kohdan kaksi mukainen tilanne voisi lain esitöiden mukaan toteutua esimerkiksi silloin, jos rikoksentekijä on kuollut tai tämän olinpaikasta ei ole tietoa. Vaikka ketään ei syytetäisi tai tuomittaisi, ihmiskaupparikos on voinut silti tapahtua. Hallituksen esityksen mukaan näissä tilanteissa uhri voisi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta olisi päättynyt.²⁷

4.3.2. Varsinainen tunnistaminen aineiston valossa

Aineiston perusteella varsinaisen tunnistamisen tilanteissa kysymys on yleensä tapauksista, joissa rikos on tapahtunut ulkomailla. Varsinaisen tunnistamisen jälkeen uhriksi tunnistetun henkilön asiakkuus jatkuu kunnes hänen ei enää katsota olevan auttamistoimien tarpeessa, hän itse haluaa poistua auttamisjärjestelmästä tai hän poistuu maasta tai katoaa. Auttamisjärjestelmän tekemällä varsinaisella tunnistamisella ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta uhrin oikeuteen oleskella maassa.

Selkeä enemmistö auttamisjärjestelmän tekemistä varsinaisista tunnistamispäätöksistä tehtiin vuosina 2015–2016 sillä perusteella, ettei Suomessa ollut avattu asiassa esitutkintaa nimikkeellä ihmiskauppa, mutta henkilön oli silti perustellusti katsottu joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Perusteltu syy oli auttamisjärjestelmän päätösten perusteella usein se, että henkilön kertomusta ihmiskaupan uhriksi joutumisesta pidettiin uskottavana tai uhriksi joutumista oli muutoin pidettävä ilmeisenä. Varsinaista tunnistamista oli joissain tapauksissa perusteltu myös sillä, että henkilö oli esimerkiksi psyykkisen tilansa vuoksi auttamisjärjestelmän tarjoaman avun tarpeessa. Vain kaksi varsinaista tunnistamista tehtiin vuosina 2015–2016 siksi, ettei asiassa voitu nostaa syytettä ketään vastaan Suomessa.

Auttamisjärjestelmän tekemä varsinainen tunnistaminen ajoittui useimmissa tapauksissa siten, että se tehtiin ennen kuin Maahanmuuttovirasto oli ratkaissut henkilön maassa oleskelua koskevia hakemuksia. Tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, koska tällöin auttamisjärjestelmän tekemällä varsinaisella tunnistamisella voi olla vaikutusta Maahanmuuttoviraston harkintaan, vaikkei auttamisjärjestelmän päätöksellä olekaan suoraa vaikutusta uhrin maassa oleskeluun. Muutama varsinainen tunnistaminen tehtiin Maahanmuuttoviraston jo annettua kielteisen päätöksen asiakkaan oleskelulupahakemuksiin. Tällöin auttamisjärjestelmä perusteli tunnistamista erityisesti asiakkaan jatkuvalla auttamisjärjestelmään kohdistuvalla avun tarpeella. Näitä asiakkaita ei ole ainakaan vuoden 2016 loppuun mennessä ollut pois-

²⁷ HE 266/2014 vp, s.37.

tettu maasta, joten tunnistamispäätöksellä on voinut olla vaikutusta myös tässä vaiheessa tehtynä.

Ennen ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista auttamisjärjestelmän on kuultava monialaista asiantuntijaryhmää. Asiantuntijaryhmän pöytäkirjoista käy ilmi, että ihmiskaupan uhrin varsinaisen tunnistamisen arviointi on haastavaa muun muassa lainsäädännön epätasallisuuden vuoksi. Vastaanottoilaissa määritellään auttamisjärjestelmän tekemän varsinaisen tunnistamisen edellytykseksi vain perusteltu syy uskoa henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi. Siihen, kuinka ihmiskaupan uhriksi joutumista tulisi käytännössä arvioida, ei oteta lainsäädännön tasolla kantaa. Näin ollen haasteeksi muodostuu se, kuinka esimerkiksi ajallisesti kaukaiseen uhriksi joutumiseen, tarinan uskottavuutta heikentäviin seikkoihin tai henkilön avun tarpeeseen tulisi suhtautua tunnistamisperusteita arvioitaessa.

Kysymyksiä herätti muun muassa se, voidaanko henkilö tunnistaa varsinaisesti ihmiskaupan uhriksi pelkästään hänen oman kertomuksensa perusteella, jos minkäänlaista näyttöä kertomuksen todentamiseksi ei pystytty esittämään. Asiantuntijaryhmän pöytäkirjoista välittyivät selkeästi myös eri asiantuntijatahojen näkemyserot tunnistamisperusteiden arvioinnissa. Esimerkiksi poliisin edustaja piti kyseenalaisena tunnistamisperusteena pelkästään mahdollisen uhrin omaa kertomusta. Muut asiantuntijatahot puolestaan puolsivat tunnistamista silloinkin, kun sen perusteena oli pelkästään uhrin itse kertoma tarina. Uskottavuuden ja avun tarpeen arviointi saattoi moniammatilliselle asiantuntijaryhmälle olla haasteellista myös siitä syystä, ettei ryhmä tai edes sen jäsenet tavanneet tunnistettavaa uhria, vaan päätös tehtiin asiakirjojen ja Joutsenon vastaanottokeskuksen kertoman perusteella.

Se, millä perusteella auttamisjärjestelmän asiakkaat valikoituivat varsinaiseen tunnistamismenettelyyn, ei selvinnyt päätöksistä eikä asiantuntijaryhmän kokouspöytäkirjoista. Huomatavan suuri osa tunnistamismenettelyyn päätyneistä uhreista kuitenkin tunnistettiin varsinaisesti ihmiskaupan uhreiksi. Vain neljä asiantuntijaryhmän arvioitavaksi päätynyttä tapausta jäi tunnistamatta varsinaisesti. Tämä johtui siitä, ettei mahdollisen uhrin tarinaa ole pidetty uskottavana ja/tai hänen ei ole katsottu olevan auttamisjärjestelmän tarjoaman avun tarpeessa.

4.4. Auttamisjärjestelmästä poistaminen

4.4.1. Lainsäädäntö

Auttamisjärjestelmästä poistamisesta säädetään vastaanottolain 38 f §:ssä. Lain mukaan Joutsenon vastaanottokeskus poistaa ihmiskaupan auttamisjärjestelmästä tehtyään tarvittaessa hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan kokonaisarvioin, kun:

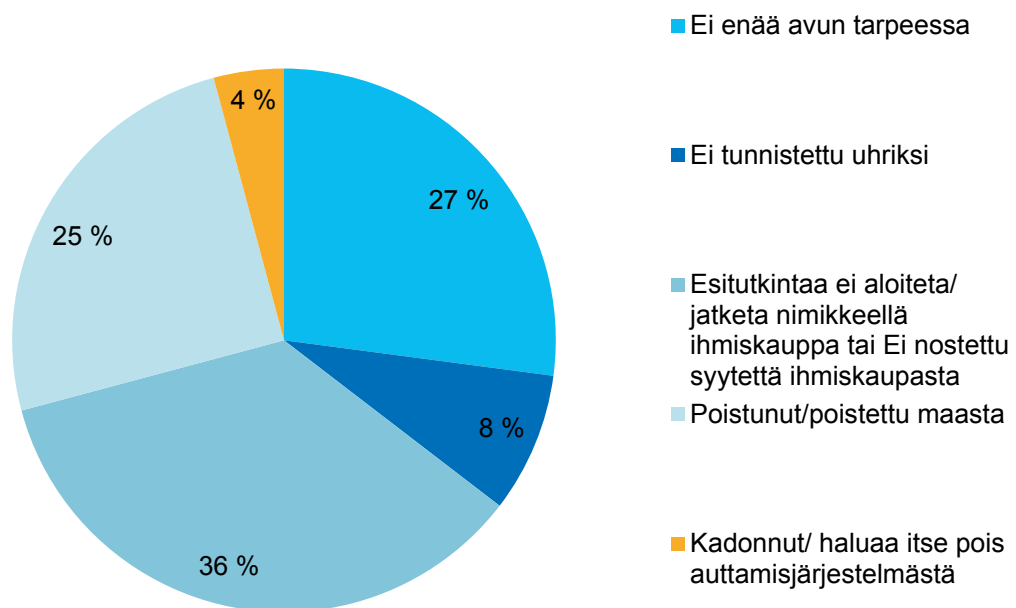
1. hän ei ole enää auttamistoimien tarpeessa;
2. häntä ei ole tunnistettu ihmiskaupan uhriksi siten kuin 38 §:ssä säädetään;
3. esitutinnan päättämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseessä ei katsota olevan rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;
4. syyttäjä ei nosta uhria koskevassa asiassa syytettä ihmiskaupparikoksesta, koska hän katsoo, ettei rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskaupparikosta ole tehty tai kyseessä on muu rikos;
5. tuomioistuin on todennut, että kyseessä ei ole rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettu ihmiskaupparikos;

6. hän poistuu tai hänet poistetaan maasta taikka
7. hän ilmoittaa haluavansa pois auttamisjärjestelmästä tai hän on kadonnut.

Ihmiskaupan uhri voidaan poistaa auttamisjärjestelmästä, jos hän aiheuttaa vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Ihmiskaupan uhrille, joka on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan antaa auttamistoimia kohtuullinen aika edellä tässä pykälässä tarkoitetun päätöksen jälkeen. Joutsenon vastaanottokeskuksen päätös, jolla uhri on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan panna heti täytäntöön, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa, joille päätöksessä ole toisin määrätty.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen on lain mukaan jossain määrin harkinnanvaraista. Lain esitöiden mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä arvioi tarvittaessa ihmiskaupan uhrin henkilökohtaista tilannetta kokonaisuudessaan ja voi kuulla monialaista asiantuntijaryhmää ennen päätöksen tekemistä. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että kukin tapaus tulee arvioida yksilöllisesti ottaen huomioon mahdollisuus tarjota auttamispalveluita vielä poistamispäätöksen jälkeenkin.²⁸ Seuraavassa käsitellään asiakkuuden päättymistä auttamisjärjestelmässä auttamisjärjestelmän tekemien poistamispäätösten perusteella.

Kaavio 12: Perusteet avustusjärjestelmästä poistamiselle 2014–2016



4.4.2. Maasta poistettavat uhrin

Noin yksi neljäsosa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuksien päättymisestä johtui siitä, että uhri poistui maasta vapaaehtoisesti tai hänet käännytettiin maasta. Suurin osa näistä asiakkaista poistui maasta vapaaehtoisesti esimerkiksi Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n avustamana. Näissä tilanteissa asiakasta ei kuultu ennen auttamisjärjestelmästä poistamista, koska sen katsottiin olevan tarpeetonta. Auttamisjärjestelmästä poistaminen näissä tilanteissa johtui siitä, että auttamisjärjestelmän asiakas poistettiin maasta.

²⁸ HE 266/2014 vp, s. 42.

4.4.3. Kuntiin siirtyvät oleskeluluvan saaneet uhrin

Auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymisen perusteena yleistyi vuoden 2016 aikana se, ettei asiakkaan enää katsottu olevan auttamisjärjestelmän tarjoaman avun tarpeessa. Taus-talla oli tällöin useimmiten se, että ulkomaalaistaustaiselle ihmiskaupan uhrille myönnettiin oleskelulupa, ja hän siirtyi kotikunnan palveluiden piiriin. Jos uhrin katsottiin olevan siinä kunnossa, että kotikunnan tarjoamat palvelut riittivät täyttämään hänen avuntarpeensa, aut-tamisjärjestelmän asiakkuus päättyi.

Avun tarpeen arviointi tehtiin näissä tilanteissa useimmiten auttamisjärjestelmän tai kaupun-gin sosiaalityöntekijän toimesta. Aineiston perusteella herää kysymys, riittääkö auttamisjär-jestelmän asiakkuuden päättämisestä päättäessä vain sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan te-kemä arvio vai olisiko aiheellista kuulla järjestelmällisemmin myös esimerkiksi terveyden-huollon ja psyykkisen terveyden ammattilaisia.

4.4.4. Rikosprosessin päättymisen perusteella auttamisjärjestelmästä poiste-tut uhrin

Yli kolmasosa (36 %) auttamisjärjestelmän asiakkuuksien päättymisistä vuosina 2014–2016 johtui siitä, että esitutkinnassa tai syyteharkinnassa rikosnimikkeeksi valikoitui jokin muu kuin ihmiskauppa. Auttamisjärjestelmän poistamispäätösten perusteella näyttääkin siltä, että se antoi hyvin paljon painoarvoa poliisin ja syyttäjän tekemälle rikosnimikkeeseen valinnalle.

Päätöksistä kävi selvästi ilmi, että jos rikosnimike joko esitutkinnan aikana tai syyteharkin-nassa muuttui ihmiskaupasta johonkin toiseen nimikkeeseen, poistettiin uhri auttamisjärjes-telmästä lähes automaattisesti. Ristiriitaista tilanteessa on se, että tällöin jo kerran poliisin varsinaisesti tunnistama ihmiskaupan uhri poistettiin auttamisjärjestelmästä rikosnimikkeeseen vaihtuessa, vaikka hänen tilanteessaan tai avun tarpeessaan ei välttämättä tapahtunut muu-tosta. Rikosnimikkeeseen muuttumisen vuoksi auttamisjärjestelmästä poistettiin henkilöitä, vaikka he olivat vastustaneet poistamista tai olleet esimerkiksi jatkuvan psyykkisen avun tarpeessa.

Ongelmalliseksi tilanne muodostuu erityisesti silloin, kun rikosnimike oli esitutkinnassa pit-kään epäselvä ja tapaus siirtyi lopulta syyteharkintaan ihmiskaupan sijaan esimerkiksi kis-kontana tai parituksena. Tällöin uhri poistettiin auttamisjärjestelmästä. Auttamisjärjestelmä perusteli poistamispäätöstään sillä, että esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjillä oli paremmat tiedot ja edellytykset ihmiskaupparikoksen arviointiin. Jos siis esitutkintaviranomainen päätyi siihen, ettei tapausta käsitellä nimikkeellä ihmiskauppa, tämän selvityksen aineiston perus-teella auttamisjärjestelmä katsoi, ettei rikoksen kohteeksi joutunut henkilö ole oikeutettu ihmiskaupan uhreille tarkoitettuun apuun.

Tässä kohtaa on kuitenkin perusteltua kyseenalaistaa poliisin tai syyttäjän edellytykset arvi-oida tapausta ihmiskaupan uhrin avun tarpeen kannalta. Kyseisten viranomaisten tehtävä on lähtökohtaisesti arvioida tapauksia ainoastaan rikoslain säännösten ja rikosprosessin kannalta tarvittavan näytön näkökulmasta, eivätkä esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät vält-tämättä tiedosta päätöstensä vaikutusta uhrin avunsaantiin. Auttamisjärjestelmällä sitä vas-toin on viranomaistahoista parhaat edellytykset arvioida uhrin avun tarvetta. Jos tapausta on jossain vaiheessa tutkittu ihmiskauppana ja poliisi on tämän vuoksi esittänyt henkilöä ihmis-kaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, on selvää, että tapauksessa on ollut viittei-tä ihmiskaupasta. Auttamisjärjestelmän asiakkuus myös edellyttää, että henkilöllä on ihmis-kaupasta johtuva avuntarve. Tämä avuntarve ei välttämättä liity rikosprosessiin vaan uhrin kohtaamaan hyväksikäyttöön, minkä vuoksi asiakkuuden päättämistä yksin rikosnimikkeeseen

muuttumisen perusteella voidaan pitää ongelmallisena. Niiden uhrien, joiden tapausta tutkitaan Suomessa, avun saanti auttamisjärjestelmästä on sidottu hyvin vahvasti rikosprosessiin. Vastaanottolaki antaisi mahdollisuuden poistamista koskevaa päätöstä tehdessä arvioida uhrin avun tarvetta kokonaisvaltaisesti ja yksilöllisesti. Näin vahva auttamisen kytkentä rikosprosessiin saattaa olla ongelmallista myös Suomen sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden näkökulmasta.

Tällaisissa tapauksissa auttamisjärjestelmä ei varsinaisesti tunnistanut uhreja vastaanottolain 38 §:n mukaisesti, vaikka uhrin olisivat olleet avun tarpeessa. Tilanteet, joissa rikosnimeä rikosprosessin aikana muuttuu ihmiskaupasta joksikin muuksi rikokseksi, näyttävät nykyisellään jäävän pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Lainkohta antaa auttamisjärjestelmälle mahdollisuuden tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi tilanteessa, jossa asiasta ei voida lainkaan käynnistää rikostutkintaa tai siitä ei voida asettaa ketään syytteeseen Suomessa. Näissä tilanteissa auttamisjärjestelmä käytti tunnistamismahdollisuuttaan sillä perusteella, että se katsoi uhrin olevan auttamisjärjestelmän tarjoaman avun tarpeessa. Osa auttamisjärjestelmän asiakkaista näyttää siis nykyisellään jäävän ilman varsinaista tunnistamispäätöstä.

5. JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUKSEN TEKEMÄ AUTTAMISTYÖ ASIAKIRJA-AINEISTON VALOSSA

5.1. Johdanto

Tässä luvussa käsitellään Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemää ihmiskaupan uhrien auttamistystä. Vastaanottokeskukselta pyydettiin 30 auttamisjärjestelmän asiakasta koskevaa asiakaskertomusta. Asiakaskertomuksiin kirjataan kaikki asiakkaan parissa tehty työ, viranomais- ja muut yhteydenotot sekä asiakkaan kanssa käydyt keskustelut. Koska asiakaskertomuksista tulee ilmi auttamisen ohella muita asiakkaan tilanteeseen liittyviä seikkoja, luvussa käsitellään myös muita kuin suoranaisiin auttamistoimiin liittyviä kysymyksiä. Aineistosta saa hyvin seikkaperäisen kuvan siitä, millaista työtä asiakkaiden kanssa tehdään, millaista apua asiakkaat tarvitsevat, miten apua koordinoidaan ja mitkä asiat tuottavat haasteita asiakastyössä. Käytetyt lainaukset on poimittu Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskirjauksista ja tarvittaessa anonymisoitu.

5.2. Lainsäädäntö

Ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja tunnistamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Lain mukaan auttamisen perimmäisenä tarkoituksena on auttaa auttamisjärjestelmässä olevaa ihmiskaupan uhria toipumaan fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista sekä pääsemään irti hyväksikäytöstä ja sen uusiutumisen uhasta.²⁹ Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin myös ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisen kohtelun edistäminen siten, että he pääsisivät auttamistoimien piiriin riippumatta siitä, onko heillä kotikunta vai ei.³⁰ Aikaisemmassa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa lainsäädännössä oli epäselvää, miltä osin auttamista koskevia säännöksiä sovelletaan sellaisiin uhreihin, joilla on kotikunta Suomessa. Tältä osin lainsäädäntö selkiytti merkittäväällä tavalla tilannetta.

Konkreettisilla auttamistoimilla on keskeinen merkitys siinä, miten ihmiskaupan uhri toipuu hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista ja kykenee jatkamaan ja rakentamaan elämäänsä hyväksikäytöstä vapaana. Auttamistoimista ja niiden säätämisestä säädetään auttamislain 38 a ja 38 b §:ssä. Auttamistoimien osalta laissa määritellään sekä auttamistoimien käsite että auttamistoimien sisältö.

Auttamistoimilla tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille annettavia palveluita ja tukitoimia.³¹ Sisällöllisesti auttamistoimet määritellään lain 38 a §:n 9-kohtaisessa luettelossa. Ihmiskaupan uhria voidaan auttaa seuraavilla toimilla:

1. neuvonta ja ohjaus;
2. turvallinen majoitus;

²⁹ HE 266/2014 vp, s. 29.

³⁰ HE 266/2014 vp, s. 45.

³¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 3 §, kohta 9.

3. vastaanottoraha tai toimeentulotuki;
4. sosiaalipalvelut;
5. terveydenhuoltopalvelut;
6. tulkki- ja käännöspalvelut;
7. oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) ja oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitettu oikeusapu sekä oikeudellinen neuvonta;
8. ilman huoltajaa olevan lapsiuhrin vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen;
9. turvallisen paluun tukeminen.

Ihmiskaupan uhria ei saa auttaa vastoin hänen tahtoaan, jollei lastensuojelulaissa toisin säädetä.

Auttamistoimia koskeva säännös on harkinnanvarainen. Vastaanottolain 38 a §:n mukainen luettelo on kirjoitettu muotoon 'ihmiskaupan uhria *voidaan* auttaa seuraavilla toimilla'. Laki määrittelee siis ne palvelut, joita ihmiskaupan uhrille voidaan tarvittaessa antaa. Se, miten ja millaisia palveluita kullekin uhrille tosiasiaassa tarjotaan ja järjestetään, tapahtuu yksittäistapauksellisesti ja harkinnanvaraisuuden puitteissa. Laissa on nimenomaisesti määritelty, että auttamistoimien järjestämisen tulee pohjautua uhrin yksilöllisiin tarpeisiin.

Vaikka auttamislain velvoitteet ovat harkinnanvaraisia, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet luovat kuitenkin vankan kehikon sille, ketä ja millaisessa tilassa olevia uhreja valtiolla on *velvollisuus* auttaa. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/36/EU (*ihmiskaupadirektiivin*) artiklassa 7 kiinnitetään erityistä huomiota uhreihin, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Direktiivin 13 artikla painottaa lapsen edun ensisijaisuutta. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (EN:n yleissopimus) sisältää myös lukuisia uhrien auttamista koskevia velvoitteita. Auttamistoimenpiteiden harkinnanvaraisuutta rajoittaa esimerkiksi artikla 3:n mukainen velvoite antaa tarvittavaa sairaanhoito- ja muuta apua sellaiselle laillisesti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille, joka tällaista apua tarvitsee, mutta jolla ei ole [avun pyytämiseen] riittäviä voimavaroja.³²

5.3. Uhrille annetut auttamistoimet

5.3.1. Työnjako auttamistoimien järjestämisessä

Vastaanottolain 38 b § määrittelee auttamistoimien järjestelyvastuun jakautumisen.

Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaisa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa.

Joutsenon vastaanottokeskus ja uhrin kotikunta voivat järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palveluiden tuottajalta.

³² HE 266/2014 vp s. 14.

Auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä tulee ottaa huomioon uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilön turvallisuus.

Vastaanottolaissa säädetään Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien välisestä työnjaoista auttamistoimien järjestäjänä. Vastaanottolain 38 §:n mukaan auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, vastaa hänen kotikuntansa. Sekä Joutsenon vastaanottokeskus että uhrin kotikunta voi järjestää auttamistoimet itse tai ostaa ne julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta.

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien asemaa ei ole lainsäädännön tasolla erikseen määritelty: mikä on heidän erityisasemansa suhteessa muihin turvapaikanhakijoihin ja toisaalta mikä on heidän asemansa palveluiden saajina suhteessa muihin Joutsenon vastaanottokeskuksen palveluiden piirissä oleviin asiakkaisiin. Lain esitöissä turvapaikanhakijoiden asemaa on kuitenkin täsmennetty. Hallituksen esityksen mukaan turvapaikanhakijat saavat peruspalvelut, kuten majoituksen, sosiaalityön, terveystoimen ja vastaanottorahan hänet majoittavasta vastaanottokeskuksesta. Joutsenon vastaanottokeskus voi järjestää ja kustantaa näille asiakkaille näiden tarpeiden päälle tulevia, ihmiskaupan uhriasemasta johtuvia erityistarpeita.³³ Turvapaikanhakijoiden kohdalla Joutsenon vastaanottokeskuksen (auttamisjärjestelmän) järjestelyvastuu peruspalveluista (majoitus, sosiaalityö, terveydenhoito, vastaanottoraha) siis väistyy ja näistä tarpeista huolehtii asiakkaan majoittava vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskus sen sijaan huolehtii uhriudesta johtuvien erityistarpeiden järjestämisestä.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta ilmenee, että turvapaikanhakijoille sekä turvapaikanhakijan majoittavien vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöille on usein epäselvää, mitä hyötyä auttamisjärjestelmässä olosta on turvapaikanhakijoille. Nämä henkilöt saavat joka tapauksessa vastaanottokeskuksesta asuminen sekä sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Aineistosta tulee esille, että Joutsenon vastaanottokeskus kuvaa auttamisjärjestelmän lisäarvon liittyvän ennen kaikkea asiakkaan mahdollisuuteen saada terapiaa, neuvontaa ihmiskauppa-asioissa sekä apua rikosilmoituksen tekemisessä. Joutsenon vastaanottokeskus kuvaa auttamisjärjestelmään ottamisen hyödyn olevan myös se, että se voi vaikuttaa Maahanmuuttoviraston harkintaan sen tehdessä päätöstä oleskeluluvasta. Aineistossa olevissa tapauksissa merkittävien Joutsenon vastaanottokeskuksen maksama lisäpalvelu oli terapia. Terapiapalvelu ostettiin pääsääntöisesti yksityisiltä terapeuteilta.

Auttamisjärjestelmässä olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla auttamisjärjestelmän asiakkuudesta ei välttämättä ole näkyvää hyötyä, koska alaikäiset saavat aikuisia laajemmat palvelut turvapaikkajärjestelmän kautta. Tämä asiakasryhmä saa Suomessa terveydenhoitopalvelut samoin perustein kuin henkilöt, joilla on kotikunta Suomessa.³⁴ Joutsenon vastaanottokeskuksen roolin vähäisyys korostuu lapsiasiakkaiden kohdalla erityisesti silloin, kun ihmiskaupan uhriksi joutuminen on tapahtunut ulkomailla. Rikosprosessi ei käynnisty, eikä alaikäinen asiakas tarvitse tukea rikosprosessia varten, jota Joutsenon vastaanottokeskus voisi antaa.

³³ HE 266/2014 vp, s. 40.

³⁴ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) 26 § 2 mom.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistoa läpikäydessä selvimmin esiin nouseva auttamisjärjestelmän lisäarvoa tuottava tekijä turvapaikanhakijataustaiselle ihmiskaupan uhrille on mahdollisuus saada oikeudellista ja muuta neuvontaa. Joutsenon vastaanottokeskus on säännöllisesti yhteydessä asiakkaaseen, selventää tälle meneillään olevia viranomaisprosesseja ja niiden merkityksiä. Aineistosta tulee esille, että oikeudellinen ja muu neuvonta ei rajoitu yksinomaan asiakkaan neuvomiseen, vaan Joutsenon vastaanottokeskus neuvoo proaktiivisesti myös asiakkaan asiassa työskenteleviä henkilöitä, esimerkiksi oikeusavustajia, alaikäisten edustajia, VOKin työntekijöitä, rikostutkijoita tai tukihenkilöitä. Kyse voi olla yksittäistä asiakasta koskevista asioista, lainsäädännöllisistä kysymyksistä tai ihmiskaupan liittyvistä ilmiötasoisista asioista – mitä ihmiskauppa tarkoittaa, miten uhri käyttäytyy ja miksi ja miten kunkin viranomaisen tulisi tämä ottaa huomioon.

Soitettu poliisille, joka on tutkijana maastapoistamisasiassa. Poliisi vahvistaa, että ovat ottaneet vastaan turvapaikkahakemuksen. Asiakasta pidetään kuitenkin edelleen säilössä ainakin maanantaihin saakka, jolloin asiakkaalle pidetään turvapaikkapuhuttelu.

Totean, etten usko, että tämän asiakkaan tapauksessa olisi esim. paakenemisuhkaa. Hän on auttamisjärjestelmän asiakas ja auttamisjärjestelmällä on ollut perusteltu syy uskoa, arvioida asiakkaan joutuneen ihmiskaupan tai sen tyyppisen rikollisuuden uhriksi Suomessa.

Poliisi puhelimesta ihmettelee, ettei asiakas ole aiemmin kertonut poliisille tilanteestaan, vaikka hänellä olisi siihen 'kopissa' ollessaan ollut mahdollisuus. Keskustelemme (mahdollisen) ihmiskaupan uhrin pitämisestä säilössä ja siitä, ettei ns. koppi ole paikka, jossa uhri avautuisi asioistaan. Häntä on lisäksi peloteltu viranomaisilla, jolloin ei ole mikään ihme, ettei uhri puhunut poliisille. Maastapoistamisasian tutkija kehottaa olemaan yhteydessä rikosasiaa tutkivaan poliisiin.

Käytännössä Joutsenon vastaanottokeskus koordinoi asiakkaan käynnissä olevia viranomaisprosesseja, toisaalta laajan tiedonsaantioikeutensa nojalla ja toisaalta sille kertyneen vankan osaamisen nojalla. Auttamisjärjestelmä pyrkii myös myötävaikuttamaan siihen, että asiakkaiden prosessit etenisivät ja viranomaiset olisivat tietoisia toisen viranomaisen asiakkaan asiassa tekemästä päätöksestä, mikäli päätöksellä on vaikutusta toisaalla asiakkaan asiassa tehtävään päätökseen.

Turvapaikanhakijataustaisten asiakkaiden kohdalla Joutsenon vastaanottokeskuksen koordinaatiotyön merkitys on usein huomattavasti suurempi kuin ihmisen hyvinvointiin tai peruspalveluiden järjestämiseen liittyvä työ. Tämä koordinoiva rooli korostuu mitä ilmeisimmin sen vuoksi, että asiakkaiden oikeudelliset prosessit (rikosprosessi ja oleskelulupaprosessi) ovat usein aivan aluillaan ja asiakkaan itsensä lisäksi monelle asiakkaan asiaan liittyvälle taholle ihmiskauppaan liittyvät asiat ovat uusia ja vieraita. Tällöin Joutsenon vastaanottokeskuksen osaamiselle ja asiantuntemukselle on suuri tarve. Joutsenon vastaanottokeskukseen otetaan paljon yhteyttä ongelmien selvittämiseksi tai tiedon saamiseksi. Aineistosta väritytty kuva, että auttamisjärjestelmä on kuin verkoston keskeinen silmukka, jolla on hyvin merkittävä rooli pitää kokonaisuus kasassa – informoida asiakasta, sosiaalityöntekijöitä, poliisia, oikeusavustajia ja lukuisia muita tahoja sekä myötävaikuttaa prosessien joutuisuuteen. Joutsenon vastaanottokeskus on hyvin vahvasti ihmiskaupan vastaisen työn keskiössä Suomessa.

Joutsenon vastaanottokeskuksen auttamistoimien piirissä oleva asiakas ei näytä jäävän yksin viranomaisprosesseissa ja viranomaisasioissa selviämisessä. Joutsenon vastaanotto-keskus on ajan tasalla asiakkaan tilanteesta ja meneillään olevista prosesseista, neuvoa, mitä asiakkaan tai jonkun muun tulisi missäkin tilanteessa tehdä tai miten toimia, jotta asiakkaan asiat etenisivät. Tiedonvaihto ja apu on molemminpuolista: aineistosta tulee esille, että Joutsenon vastaanottokeskus on aktiivisesti yhteydessä eri viranomaistahoihin ja päinvastoin.

Koordinaatiotyön ohella aineistosta tulee hyvin esille myös, että merkittävä osa Joutsenon vastaanottokeskuksen työstä on asiakkaan asemasta riippumatonta inhimillisen avun antamista: ihmisten kannattelemista, tukemista, rohkaisemista ja myötätunnon jakamista, riippumatta siitä, onko kyseessä turvapaikanhakijataustainen asiakas vai muu auttamisjärjestelmän asiakas. Aineistoista välittyy hyvin kuva kunnissa ja Joutsenon vastaanottokeskuksessa tehtävän työn erilaisuudesta. Kunnissa tehtävä työ on pysyvyyttä rakentavaa, asiakkaan pitkäjänteistä kotouttamistyötä sekä asiakkaan vahvuuksien tukemista itsenäisen elämän rakentamiseksi. Sen sijaan Joutsenon vastaanottokeskuksessa tehtävä työ usein huomattavasti lyhytjänteisempää, kannattelevaa, hätäapua antavaa asiakastyötä, missä yritetään asioiden hoitamisen ohella tukea asiakasta jaksamaan epäselvältä näyttävän tulevaisuudenkuvan kanssa. Asiakassuhde voi jatkua yksittäisen asiakkaan kohdalla useitakin vuosia, mutta prosessien pitkä kesto ja ennen kaikkea asiakkaan epätietoisuus Suomeen jäämisen mahdollisuudesta leimaa hyvin vahvasti Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaiden parissa tehtävää työtä.

Asiakkaiden epätietoisuus tulevaisuudesta näyttää vaikuttavan merkittävällä tavalla Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakastyöhön ja tekee työstä huomattavan haastavaa. Asiakkaat ovat psyykkisesti kovilla, väsyneitä ja stressaantuneita prosessien keston, epätietoisuuteen ja jatkuvaan odotukseen. He purkavat kuormitustaan ja tekevät ulkopuolisen silmin tempoilevilta vaikuttavia reaktiivisia ratkaisuja elämässään, eivätkä halua aina ottaa apua vastaan. Näissä olosuhteissa kyvyllä synnyttää luottamuksellinen suhde asiakkaan kanssa on suuri merkitys auttamisen kannalta.

Asiakas soittaa. Kertoo tapaavansa sosiaalityöntekijänsä huomenna. Kertoo voivansa ihan hyvin, mutta toistaa olevansa hyvin väsynyt: on odotellut maahanmuuttoviraston päätöstä jo kahden vuoden ajan. On raskasta olla, kun ei tiedä mitä tapahtuu ja milloin. Kesäksi myös kirkko ja nettikahvila on suljettu. Asiakas kertoo käyvänsä salilla/jumpassa VOKissa torstaisin. Toteamme, että tämä on hyvä asia. Kokee itsensä vain niin väsyneeksi ja stressaantuneeksi.

Puhelu asiakkaalta kuukauden päästä:

Asiakas soittaa taas. Kysyy, onko meillä uutta tietoa hänen prosessin etenemisestä, tarkistettu UMA:sta³⁵ ja pahoiteltu, että ei ole. Asiakas sanoo, että on väsynyt odottamiseen eikä saa nukuttua.

.....

Keskustelemme asiakkaan vaihtoehtoista. Asiakas itkee. Hän kokee, ettei hänellä ole muita kuin huonoja vaihtoehtoja valittavanaan. Hän kokee syyllisyyttä siitä, että hän oli niin tyhmä, että sai itsensä tämänlaiseen an-

³⁵ Ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsitteily-järjestelmä.

saan/tilanteeseen. Korostan asiakkaalle, ettei hänen tulisi syyttää itseään. Hän ei ole toiminut väärin. Hänen työnantajansa on.

5.3.2. Turvallinen majoitus

Ihmiskaupan uhrille voidaan yhtenä auttamistoimena järjestää turvallinen majoitus. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että majoitus on ihmiskaupan uhrin kohdalla erityisen tärkeä asia, koska sen yhteydessä huolehditaan usein myös uhrin turvallisuudesta. Tarve majoitukselle on usein välitön ja se voi tulla ilmi mihin vuorokaudenaikaan hyvänsä. Vastaanotto-lain esitöiden mukaan uhrien majoitus voidaan järjestää yksityisiin vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin, turvataloihin tai vastaanottokeskukseen.³⁶

Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien osalta lainsäädäntö ei sinänsä tee poikkeusta majoituksen suhteen. Koska suurin osa turvapaikanhakijataustaisista ihmiskaupan uhreista otetaan auttamisjärjestelmään turvapaikkaprosessin ollessa jo vireillä, majoitusta koskeva järjestämisvastuu lankeaa käytännössä vastaanottokeskukselle. Aineistosta tulee kuitenkin esille, että auttamisjärjestelmään ottaminen antaa jossain määrin mahdollisuuden pohtia asumiseen liittyviä erityistarpeita. Asiakkaita on esimerkiksi voitu ohjata yksiköihin, joissa he saavat enemmän tukea.

Ihmiskaupan uhrien majoituksen järjestämistä hankaloittaa käytännössä se, että hallituksen esityksessä mainittuja erilaisia asumismuotoja ei ole tosiasiaassa tarjolla. Suomessa ei ole tällä hetkellä ympärivuorokautisesti valvottua turvataloa, jonne voitaisiin majoittaa uhrin, joilla on akuutti turvauha. Sen sijaan turvakoteja on, mutta ihmiskaupan uhrien pääsy niihin on rajattua. Ainoastaan silloin, jos turvauha liittyy lähisuhdeväkivaltaan tai sen uhkaan, ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus päästä turvakotiin asumaan. Turvakoteihin on vuosien saatossa majoitettu Joutsenon vastaanottokeskuksen tai kunnan maksusitoumuksella ihmiskaupan uhreja, mutta niiden soveltuvuutta ihmiskaupan uhrien majoitukseen rajoittaa myös se, että niissä ei pääsääntöisesti ole ihmiskaupan uhrien erityistarpeisiin koulutettua henkilökuntaa. Myöskään ihmiskaupan miesuhreille ei ole heille erityisesti sopivia asumismuotoja.

Aineistosta tulee selvästi esiin, että Suomessa olisi tarve intensiivisen tuen asumisyksikölle psyykkisesti hyvin huonokuntoisille tai muulla tavalla hyvin vaikeassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille. Kun asiakkaat asuvat itsenäisesti esimerkiksi yksityisissä vuokra-asunnoissa, sosiaalityöntekijöiden voi olla vaikea saada realistista käsitystä siitä, minkä tason tukea asiakkaat tosiasiaassa tarvitsivat. Myös luottamuksellisen asiakassuhteen synnyttäminen voi olla vaikeampaa. Kontakti asiakkaisiin jää irralliseksi ja asiakkaan elämän todellisuus epäselväksi.

Yhteydenpidon katkeaminen asiakkaan kanssa näyttää usein olevan merkki siitä, että asiakkaan elämässä jokin asia on pahasti pielessä. Aineistosta tulee esille useita tapauksia, joissa asiakas on kadonnut kontaktista, sosiaalityöntekijöillä on huoli asiakkaan tilanteesta ja jälkikäteen tulee ilmi, että asiakas on todennäköisesti joutunut uudelleen hyväksikäytön piiriin. Näissä tilanteissa asiakas on järjestelmän tasolla tuen ja avun piirissä, mutta tosiasiallista kontaktia asiakkaaseen ei ole eikä tuki ja apu mene perille. Erityisen huolestuttavaa on, että monessa aineistossa olleessa tapauksessa asiakkaalla on näissä tilanteissa ollut pieni(ä) lapsi(a). Monessa maassa (esimerkiksi Belgiassa) on intensiivisen tuen asumisyksiköitä vaikeimmassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille. Suomessa olisi syytä selvittää tällaisen tuen tarvetta ja mahdollisuuksia luoda vastaavaa tukimuotoa myös Suomeen.

³⁶ HE 266/2014 vp, s. 40

5.3.3. Vastaanottoraha tai toimeentulotuki

Auttamistoimia koskevan 38a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan uhrille voidaan antaa joko vastaanottoraha tai toimeentulotuki. Jos uhrilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, hänelle voidaan myöntää vastaanottoraha.³⁷

Tässä selvityksessä Joutsenon vastaanottokeskuksesta ei pyydetty (toisin kuin kunnilta) asiakasta koskevia viranomaispäätöksiä. Aineistossa ei siis ollut päätöksiä esimerkiksi vastaanottorahasta. Joutsenon vastaanottokeskus maksaa vastaanottorahan vain niille turvapaikanhakijoille, jotka majoittuvat Joutsenon vastaanottokeskukseen. Muissa vastaanottokeskuksissa majoittuvien ihmiskaupan uhrien vastaanottorahan maksaa se vastaanottokeskus, jossa kyseinen turvapaikanhakija asuu. Nämä tahot eivät olleet mukana selvityksen aineistossa. Näiden seikkojen vuoksi Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestelyvastuussa olevien asiakkaiden (ei-kuntalaisten) toimeentuloa, taloudellisen tuen riittävyttä tai siihen liittyvän päätöksenteon lainmukaisuutta ei ole tämän selvityksen aineiston nojalla mahdollisuutta arvioida.

5.3.4. Sosiaalipalvelut

Auttamisjärjestelmän asiakas, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, voi saada auttamisjärjestelmässä ollessaan *välttämättömiksi arvioituja* sosiaalipalveluita.³⁸ Koska auttamislaki rajaa ei-kuntalaisten sosiaalipalveluiden saannin vain välttämättömiin sosiaalipalveluihin, laki itessään asettaa ei-kuntalaiset ja kuntalaiset ihmiskaupan uhrin eriarvoiseen asemaan palveluiden saajina.

Lain mukaan sosiaalipalveluiden järjestämisestä ei-kuntalaisille ihmiskaupan uhreille vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskus tarjoaa sosiaalipalvelut niille auttamisjärjestelmän ei-kuntalaisille asiakkaille, jotka majoittuvat Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Muissa vastaanottokeskuksissa ja yksityismajoituksessa asuvat turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrin saavat sosiaalipalvelut omasta vastaanottokeskuksestaan. Näiden asiakkaiden asema on oikeudellisesti jossain määrin epämääräinen.

Auttamisjärjestelmä voi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin järjestää ja kustantaa ihmiskaupan uhrille *uhriasemasta johtuvia erityisiin tarpeisiin vastaavia* auttamistoimia, henkilön yksilöllisestä tilanteesta riippuen.³⁹ Näin ollen auttamisjärjestelmässä olevat turvapaikanhakijat, riippumatta siitä, missä vastaanottokeskuksessa he asuvat, ovat lain nojalla kattavamman sosiaalityön piirissä kuin muut turvapaikanhakijat. Heillä on lähtökohtaisesti siis oikeus vain välttämättömiksi arvioituihin sosiaalipalveluihin, mutta jos heillä on joitain ihmiskaupassa uhriutumiseen liittyviä erityisiä tarpeita, Joutsenon vastaanottokeskus voi järjestää näihin tarpeisiin liittyviä palveluita.

Joutsenon vastaanottokeskuksen roolia sosiaalipalveluiden antajana on kuvattu yleisesti uhreille annettavia auttamistoimia koskevassa kappaleessa. Muissa kuin Joutsenon vastaanottokeskuksessa ihmiskaupan uhrien parissa tehtävää sosiaalityötä kuvataan tämän selvityksen haastatteluaineisto-osuudessa.

³⁷ Vastaanottolaki 19§. Hallituksen esityksen (HE 266/2014 vp s.38) mukaan vastaanottoraha voidaan myöntää ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla.

³⁸ Vastaanottolain 25 § mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla, tilapäistä suojelua saavalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada sosiaalihuoltolain³⁸ 17 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluita, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne *välttämättömiksi* sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin tai jona hän on auttamisjärjestelmässä.

³⁹ HE 266/2014 vp, s. 40.

5.3.5. Terveystoimipalvelut

Ihmiskaupan uhreilla, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada kiireellisiä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluita sekä terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveydenhuoltopalveluita. Alaikäisillä ihmiskaupan uhreilla on oikeus saada terveydenhuoltopalveluita samoin perustein kuin kotikuntalaiset.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille, että asiakkaille on hankittu terveyspalveluita sekä somaattisiin että psyykkisiin vaivoihin. Asiakkaita on ohjattu esimerkiksi psykiatrisiin sairaanhoitopalveluihin, heille on järjestetty erilaista päihdevieroitusta, he ovat saaneet hoitoa erilaisiin somaattisiin vaivoihin (mm. infektiot, vammat, kiputilat), he ovat saaneet hammaslääkäripalveluita ja heille on annettu maksusitoumuksia terapiaan. Suurimassa osassa tapauksista palvelut on ostettu yksityisiltä palveluntuottajilta, joissain tapauksissa myös järjestöltä.

Vastaanottopalveluiden piirissä olevat turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrit ovat saaneet perussairaanhoidon liittyvät terveyspalvelut suoraan vastaanottotoiminnan piiristä. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskirjauksista tulee esille, että vastaanottokeskusten asiakkaita on ohjattu esimerkiksi psykiatriseen sairaanhoidon (osastohoito, hoito suljetulla osastolla), heille on järjestetty erityyppistä päihdevieroitusta vakaviin vieroitusoireisiin tai heille on annettu maksusitoumuksia terapiaan. Asiakkaat ovat saaneet myös lääkitystä vakaviin trauma-oireisiin. Vastaanottokeskukset ovat olleet yhteydessä auttamisjärjestelmään tilanteissa, joissa asiakkaan vastaanottopalveluiden kautta saama apu ei ole ollut riittävää asiakkaan tarpeisiin nähden. Tällöin vastaanottokeskus on pyytänyt Joutsenon vastaanottokeskuksen mahdollisuutta saada lisätukea asiakkaan auttamiseksi.

Aineistosta tulee selkeästi esille se, että terveyspalveluiden järjestäminen toteutuu huomattavasti yksinkertaisemmalla menettelyllä, joutuisemmin ja asiakkaan kannalta vähemmän kuormittavalla tavalla kuin kuntapalveluiden piirissä olevien ihmiskaupan uhrien kohdalla.

Soitettu asiakkaalle, joka on flunssainen. Kerron saaneeni [tukihenkilöltä] tiedon, että asiakas tarvitsee lääkäriajan. Sovittu, että varaamme ajan keskustan lääkärikeskus Y:hyn ja ilmoitamme ajasta asiakkaalle. Aika varattu lääkäri XX:lle. Maksusitoumus faksattu ja aika ilmoitettu puhelimitse asiakkaalle.

Asiakkaan sosiaalityöntekijä vastaanottokeskuksesta soittaa. Haluaa tiedustella asiakkaan palveluista nyt, kun tämä on otettu auttamisjärjestelmään. Käyty pääpiirteissään palvelut läpi. Sosiaalityöntekijä kertoo, että asiakkaalla on ongelmaa päihteiden kanssa ja on kärsinyt pahoista vieroitusoireista. Asiakasta on käytetty A-klinikalla, jossa on suositeltu akupunktiota ja asiakas ilmeisesti kokeillutkin ja hyötynytkin. Sosiaalityöntekijä tiedustelee, voisiko auttamisjärjestelmä tukea näissä kustannuksissa. Kerrottu, että auttamisjärjestelmän työntekijä palaa asiaan lomansa jälkeen.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille, että Joutsenon vastaanottokeskus järjestää terapiapalvelut ihmiskaupan uhreina oleville asiakkailleen huomattavasti kevyemmin järjestelyin kuin kunta. Kunnissa terapiapalvelut järjestetään usein normaalin KELA-menettelyn kautta. Monissa kunnissa katsotaan, että asiakkaan tulee olla myös kunnan perustoimeentulotuen asiakas saadakseen terapiapalvelut julkisen sektorin kustantamina. Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaiden kohdalla terapiapalvelut pystytään järjestämään huomattavasti vähemmällä byrokratialla ja asiakasta kuormittamatta. Terapiakulut

järjestetään terapeutille tai terapiapalveluita tarjoavalle taholle lähetettävällä maksutoumuksella.

Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskirjausten perusteella näyttää myös siltä, että Joutsenon vastaanottokeskus kysyy aktiivisesti asiakkailta heidän terapian tarpeestaan. Asia otetaan uudelleen keskusteltavaksi, jos asiakkaan psyykinen kunto näyttää heikkenevän. Terapiaa tarjotaan myös, jos joku ulkopuolinen taho, esimerkiksi asiakkaan oikeusavustaja tai edustaja kiinnittää huomiota asiakkaan huonoon psyykkiseen vointiin tai auttamisjärjestelmän työntekijät ovat muulla tavoin huolissaan asiakkaan jaksamisesta. Kuluvastuiden hoitoon liittyvät päätökset tehdään matalalla kynnyksellä ja nopeasti, jos terapeutti on saman tien saatavissa.

*Tiedusteltu vastaanottokeskuksesta, olisiko asiakkaan asiassa mahdollista saada psykiatrin/terapeutin/terveydenhoitajan lausunto esityksen tueksi. Seuraavana päivänä saapunut sähköpostitse lausunto terapeutti XX:ltä. Kii-
tetty lausunnon nopeasta toimittamisesta. Kerrottu samalla, että tästä päivä-
määrästä alkaen voi terapiakäynnit laskuttaa meiltä, sillä psykoterapeutti on
todennut asiakkaan avuntarpeen johtuvan nimenomaan ihmiskaupassa uh-
riutumisesta.*

Terapian järjestäminen näyttäytyy asiakkaan kannalta helpommin järjestettävänä ja asiakaslähtöisempänä silloin, kun sen järjestää Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee kuitenkin esille, ettei psyykkistä tukea ole käytännössä riittävästi tarjolla, sitä ei saada oikea-aikaisesti, ammattilaisista on pulaa ja tulkkaukset tuottaa toisinaan ongelmia. Yleisesti ottaen psyykinen tuki näyttää olevan liian vähäistä niille, jotka tarvitsisivat sitä eniten. Jotkut asiakkaat ovat psyykkisesti erittäin huonossa kunnossa, eikä saatavilla oleva apu vastaa lähimainkaan asiakkaan tarpeita. Hyvin huonossa kunnossa olevien asiakkaiden osalta välittyy myös mielikuva, ettei oikein kukaan kannu vastuuta asiakkaiden hoitoon saattamisesta, sen järjestämisestä ja ylipäänsä riittävästä psyykkisestä tuesta. Monilla on huoli asiakkaan tilasta, mutta viimekätinen vastuutaho jää epäselväksi.

Merkittävä osa auttamisjärjestelmän asiakkaista on ulkomaalaistaustaisia (turvapaikanhaki-
jataustaisia) asiakkaita. Auttamisjärjestelmän aineistosta tulee hyvin esille se, että asiakaslähtöinen auttaminen voi olla monenlaista. Monet ulkomaalaistaustaiset asiakkaat kieltäytyvät tarjotusta terapiasta. Asiakas voi kokea, että esimerkiksi ihmiskauppaan liittyvän kirouksen purkaminen, kirkossa käyminen tai koraanin lukeminen voi olla asiakkaalle luontevampi tapa toipua hyväksikäytöstä. Aineistosta tulee esille, että Joutsenon vastaanottokeskuksella on erinomainen kyky auttaa asiakkaita heidän omista lähtökohdistaan, vaikka asiakkaan tarpeet eivät vastaisikaan suomalaisia käypä hoito-suosituksen mukaisia menetelmiä.

Tapaus 1: *Asianajaja soittaa ja tiedustelee päämiehensä puolesta, olisiko päämiehen mahdollista keskustella sellaisen pastorin kanssa, joka voisi auttaa voodoo-/juju-kirousten poistamisessa. Asiakas on kärsinyt ilmeisesti painajaisista ja hänen henkinen tilansa on huono. Kerron, että tällainen mahdollisuus on olemassa ja että voin tiedustella asiaa. Pastorille on jo tämä toiminta tuttua, ja kun kerrotte, että hän on auttamisjärjestelmän asiakas, hän tietää kyllä, mistä on kyse. Hän on ihan tavallinen, mukava mies.*

Tapaus 2: *Asiakas on nukkunut katkonaisesti, mutta kuitenkin paremmin kuin aiemmin. Tässä vaiheessa keskustelimme myös mahdollisesta keskusteluavusta lääkehoidon rinnalla. Asiakas sanoi, että koittaa nyt nukkua ja lu-*

kea Koraania ja jos painajaiset ja muistot jatkuu, niin sitten hän voi pohtia keskusteluapua.

5.3.6. Tulkki- ja käännöspalvelut

Ihmiskaupan uhrille voidaan lain mukaan antaa tulkki- ja käännöspalveluita. Oikeus rajataan auttamisjärjestelmässä ja sen puitteissa järjestettävien toimenpiteiden ja palveluiden käytön turvaaviin tulkkipalveluihin. Muissa asioissa tarvittavista tulkkipalveluista huolehtii asianomainen viranomainen.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa tulee esille vain vähän tulkkaukseen liittyviä kirjauksia. Syytä tähän on vaikea sanoa. Yksi selitys voi olla, että Joutsenon vastaanottokeskus on hyvin rutinoitunut käyttämään asiakastilanteissa tulkkausta ja toisaalta myös arvioimaan sitä, miltä osin asiat voidaan asiakkaan kanssa käsitellä ilman tulkkia ja milloin tulkkia tarvitaan. On mahdollista, että mainintoja tulkkien käytöstä on tämän vuoksi vähemmän.

Aineiston perusteella ongelmia on tuottanut esimerkiksi joidenkin viranomaistahojen kokemattomuus käyttää asiakastilanteissa tulkkeja. Aineistossa tulee esille esimerkiksi, että kaikki terapeutit eivät ole joko halukkaita tai tottuneita järjestämään terapiaa tulkkauksen avulla.

Myös käytännön ongelmat ja väärinymmärrykset hankaloittivat tulkkauksilanteita. Tulkkaukspyyntö menee monen välikäden kautta: esimerkiksi Joutsenon vastaanottokeskuksesta tulkkeja välittävään tulkkikeskukseen, sen jälkeen asiakkaan majoittamaan vastaanottokeskukseen ja sieltä mahdollisesti asiakkaalle sekä lääkärikeskukseen, joka ilmoittaa tai ei ilmoita tulkkauksesta terapeutille tai psykiatrille, jolle aika on varattu. Kuka (paitsi tulkkikeskus) ei välttämättä tiedä, kuka tulkki paikan päälle tulee. Tulkit voivat myös vaihtua asiakastapaamisessa niin, että eri kerroilla on eri tulkki paikalla. Tämä ei ole omiaan synnyttämään luottamusta tilanteissa, joissa on tarkoituksena keskustella asiakkaille kipeistä ja usein häpeällisiksi koetuista asioista. Erityisten harvinaisten kielten kohdalla (esimerkiksi sorani ja thai) terapiaa on lähes mahdoton järjestää ilman tulkkausta, jos asiakas ei puhu muuta kuin omaa äidinkieltään.

Asiakkaan sosiaalityöntekijä kertoo, että asiakas on käynyt sovitusti terapeutilla eilen. Psykoterapeutti on kuitenkin soittanut heille vastaanottokeskukseen jonkin ajan kuluttua, että tulkkaukset ei onnistunut. Terapeutti on soittanut annettuun tulkin numeroon, mutta tulkki on ollut jossain kaupungilla eikä tulkkaukset ole onnistunut. Vastaanottokeskuksessa on jäänyt epäselväksi, onko terapeutti luullut, että tulkki olisi tulossa paikan päälle. Terapeutti ei todennäköisesti ole osannut käyttää puhelintulkkausta. Lopputuloksena on ollut, että ajanvaraukset ovat peruuntuneet. Totean sosiaalityöntekijälle, että valitettavasti monille toimijoille tulkkien käyttö ei ole tuttua. Terapeutti tarvitsi ihan käytännön opetusta puhelintulkkien käyttöön.

Selvitin asiaa tulkkikeskuksen kautta. Siellä oli tapahtunut tekninen virhe. Varausvahvistukseen oli tullut tulkin nimi, joka oli vasta ehdolla. Mutta ei aivan putkeen [terveyspalvelun tuottajan] päässäkään asiat menneet ja lääkäriillään ei ilmeisesti ollut puhelinta, jossa olisi ollut kaiutin.

Lääkäri ehdotti uutta aikaa, mutta uusi aika meni kauas. Juttelin psykiatrin kanssa ja hän toivoi läsnäolotulkkia. Se varmaan onnistuu? Pitäisikö sinun

varata tulkki paikalle? (Vastaanottokeskuksen sähköposti auttamisjärjestelmälle).

5.3.7. Oikeusapu ja oikeudellinen neuvonta

Kokonaisvaltaista arviota asiakkaiden oikeusavun tasosta ei pysty aineiston perusteella antamaan. Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee kuitenkin esille, että asiakkaiden saaman oikeusavun taso vaihtelee huomattavasti. Joissain asiakastapauksissa oikeusavun saamisessa ja sen laadussa on huolestuttavan paljon ongelmia.

Aineistossa on tapauksia, joissa asiakkaiden avustajat vaihtuvat asiakkaiden itsensä tietämättä, avustajat eivät ole hoitaneet tai kyenneet hoitamaan avustamiseen liittyviä lakisääteisiä tehtäviään ja auttamisjärjestelmällä on toisinaan huomattavia vaikeuksia saada yhteyttä avustajiin tai edes toimitettua perille esimerkiksi auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyviä kuulemispyyntöjä. Myös lakimiesten vastuiden ja velvoitteiden raja näyttää olevan epäselvä. Toisinaan sosiaalityöntekijät tai kansalaisjärjestöjen työntekijät tekevät asiakkaan puolesta asioita, joiden tulisi lähtökohtaisesti kuulua asiakkaan lakimiehelle. Aineistosta syntyy kuva, että joidenkin asiakkaiden avustajat eivät suoriudu asiakkaan asioiden hoitoon liittyvistä velvoitteistaan.

Auttamisjärjestelmä soittaa säilössä olevan, maastapoistamisen täytäntöönpanoa muutaman tunnin sisällä odottavan asiakkaan asianajajalle. Kirjaus: Soitettu asiakkaan avustajalle asianajaja AA:lle. AA ei kertomansa mukaan edes tullut ajatelleeksi, että viitteet ihmiskaupasta ovat asiakkaan kohdalla olemassa [vaikka asiakas oli auttamisjärjestelmässä].

Auttamisjärjestelmä ohjeistaa tilanteessa asiakkaan asianajajaa: Mikäli epäilään, että henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi, kansainvälinen lainsäädäntö sekä mm. ulkomaalaislaki kieltävät tällaisen henkilön käännätyksen, kunnes hänen uhriutumistaan on selvitetty riittävästi/hänet on tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Tässä tapauksessa uhriutumista ei ole selvitetty lainkaan. [Minkä jälkeen auttamisjärjestelmä neuvoo asiakkaan avustajalle ne konkreettiset toimenpiteet, mitä asiassa tulisi tehdä.]

Aineistossa on huolestuttavia esimerkkejä tilanteista, joissa asiakkaiden avustajat eivät hoida asiakkaan asioita ammatillisesti. Aineistossa on esimerkiksi tapaus, jossa asiamies ei reagoinut tehtyihin päätöksiin, ei pitänyt yhteyttä asiakkaaseen eikä vastannut soittopyyntöihin, joita kirjausten mukaan hänelle jättivät asiakkaan ohella myös Joutsenon vastaanottokeskus ja asiakkaan majoittanut vastaanottokeskus. Kyseisenä vuoden ja kahden kuukauden pituisena ajanjaksona, jolloin asiakkaan asiamiestä ei tavoitettu, asiakkaasta tehtiin varsinainen tunnistamispäätös, hänet poistettiin auttamisjärjestelmästä ja hän sai kielteisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta. Asiamies ei reagoinut mihinkään näistä päätöksistä eikä ilmoittanut niistä myöskään päämiehelleen (asiakkaalleen).

Asiakas soittaa. Hän on hyvin kiihtynyt ja puhuu nopeasti. Hän on saanut juuri tiedoksi Maahanmuuttoviraston päätöksen käännättää hänet Nigeriaan. Asiakas ei tiedä, onko kyseessä hallinto-oikeuden vai maahanmuuttoviraston päätös, mutta kerron että tästä asiasta kannattaa ehdottomasti keskustella heti oman lakimiehen kanssa. Asiakas huutaa, että hän ei tiedä, mitä tekisi. Hänet tapetaan Nigeriassa, eikä hänellä ole siellä mitään.

Totean asiakkaalle, että hänet on juuri viime viikolla poistettu myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä. Kysyn, tiesikö asiakas sitä. Ei tiennyt. Hän on asiasta hyvin hermostunut ja kysyy syytä poistamiselle. Kysyn, eikö hänen lakimiehensä ole keskustellut hänen kanssaan asiasta. Ei ole. Selitän, että ennen kuin voimme poistaa asiakasta auttamisjärjestelmästä, lähetämme asiakkaalle lakimiehen kautta kirjeen. Sitten asiakkaalle annetaan tilaisuus antaa lausunto (statement) poistamisesta, jolloin poistamista voi myös vastustaa. Asiakas kertoo, ettei häneltä ole kysytty tällaista asiaa. Hän kysyy, voiko meidän päätöksestämme valittaa. Kerron, että siitä toki voi valittaa, valitus aika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Kerron soittavani lakimiehelle myös itse, sillä olen huolissani siitä, ettei asiakkaalle ole hänen kertomansa mukaan tarjottu tosiasiallista tilaisuutta lausua asiassa.

Asiakas kertoo, että hän ei saa yhteyttä lakimieheensä, vaikka on yrittänyt monta kertaa. Yritän auttaa asiakasta selkiyttämään ajatuksiaan ja suunnittelemaan seuraavia askeleita. Nyt olisi tärkeää yrittää rauhoittua ja soittaa sitten lakimiehelle. Myös sosiaalityöntekijän kanssa olisi hyvä jutella ja pyytää tukea tällaisena haastavana aikana. Asiakas sanoo tekevänsä juuri näin. Hän ottaisi yhteyttä sitten taas minuun.

Asiakaskohtaisen neuvonnan lisäksi Joutsenon vastaanottokeskuksella on hyvin merkittävä rooli viranomaisten neuvonnassa sekä asiakkaan asioiden koordinoinnissa. Ihmiskauppaan liittyvä lainsäädäntö ja uhrien oikeudet ovat monille viranomaisille tuntemattomia.

Asiakas otettiin auttamisjärjestelmään, kopio päätöksestä toimitettu poliisiin, joka on ilmoittanut avanneensa asiassa rikosilmoituksen. Koska rikos on tapahtunut ulkomailla, sitä ei tulla juurikaan tutkimaan Suomessa. Tutkinta Suomessa sisältää korkeintaan sen, että asiakas kutsutaan poliisilaitokselle kuulusteltavaksi uhrin asemassa. On myös mahdollista, ettei poliisi edes kuulestele asiakasta. Kuulusteluun on kuitenkin hyvä varautua ja asiakkaan kanssa siitä mahdollisuuksien mukaan keskustella, ettei kutsu poliisiin tule asiakkaalle yllätyksenä. Luuletko, että ennättäisit jutella asiakkaan kanssa asiasta?

Mikäli kuulustelu järjestetään, poliisi ilmoittaa siitä sitten suoraan vokkiin. Asiakkaalla on vakavan rikoksen uhrina oikeus saada mukaansa joko tukihenkilö tai lakimies (avustaja), mikäli hän kokee heitä tarvitsevänsä. Kuulustelun jälkeen rikosasia yleensä suljetaan, eikä se enää siitä etene. Liitän tähän alle poliisilta saadun viestin. (Auttamisjärjestelmän sähköposti vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijälle)

Joutsenon vastaanottokeskus pitää aktiivisesti yhteyttä rikostutkijoihin, Maahanmuuttovirastoon, maastapoistamisen täytäntöönpanoa hoitavaan ulkomaalaispoliisiin, sosiaalityöntekijöihin sekä kunnassa että vastaanottokeskuksessa sekä alaikäisten edustajiin. Aineiston perusteella asiakas itse näyttää harvoin olevan perillä tai ymmärtävän oikeudellisiin prosesseihin liittyvää tilannettaan. Vaikka asiakas olisi saanut omaa oikeusasemaansa koskevia tietoja lakimieheltään, poliisilta tai sosiaalityöntekijältään, auttamisjärjestelmän työntekijä näyttää usein olevan se, joka selittää asiakkaalle sen, mitä näiden päätösten käytännön merkitys asiakkaan tilanteessa ja elämässä on.

Soitettu XX vastaanottokeskukseen sosiaalityöntekijä XX:lle ja kysytty asiakkaan tilanteesta. Asiakas on viimeisillään raskaana ja on käynyt viikonloppu-

na poliisin kuulusteluissa ihmiskaupparikokseen liittyen. Asiakas on kokenut kuulustelut raskaina. Sosiaalityöntekijä kysyy rikosilmoituksen hyödyistä, eteneekö asia mihinkään. Kerron XX:lle, että asian käsittely siirretään aikanaan paikallispoliisista KRP:n kansainvälisen osaston kautta toisen maan viranomaisille. Asian käsittelystä tuossa maassa en osaa mitään sanoa. XX:n mukaan asiakas ei halua terapiaa, haluaa vain rauhoittua ja jatkaa elämäänsä. Kysyn, onko asiakas tuonut esiin pelkoaan asua suuressa kaupungissa. Poliisi on asiakkaalle vakuuttanut, että hänen on turvallista olla Suomessa ja hän voi tarvittaessa soittaa poliisiin jos tulee tätä. Sovimme XX:n kanssa, että olemme tarvittaessa yhteydessä. (Kirjaus auttamisjärjestelmän ja VOKin sosiaalityöntekijän välisestä puhelinkeskustelusta)

Tiedustelen, onko nigerialainen asiakas nro 123456 otettu auttamisjärjestelmään? Hän on kertomansa mukaan toiminut Italiassa prostituoituna kolme vuotta, jolloin häntä on pahoinpidelty. Avustaja on kirjelmässään viitannut ihmiskaupan mahdollisuuteen. (Migrin tiedustelu auttamisjärjestelmälle).

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esiin kaksi tapausta, joissa Joutsenon vastaanottokeskus on arvioinut sitä, milloin ihmiskaupan rikosoikeudellinen tunnusmerkistö täyttyy. Tunnusmerkistön tulkintaa on tehty sen arvioimiseksi, tuleeko auttamisjärjestelmään esitetty henkilö käsittää ihmiskaupan uhriksi ja onko hän oikeutettu auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun. Toinen näistä tapauksista on kuvattu tämän selvityksen varsinaista tunnistamista koskevassa luvussa. Toisessa, alla kuvatussa tapauksessa oli kyse ihmiskaupasta elimien tai kudosten poistamiseksi.

Tapauksessa asiakas oli paennut kotimaastaan salakuljettajien avulla. Päästäkseen jatamaan pakomatkaa salakuljettaja vaati asiakasta maksamaan 20 000 dollaria, jonka saamiseksi salakuljettajat pitivät asiakasta vankina matkan varrella olleessa kolmannessa maassa sijaitsevassa talossa. Vaihtoehtona maksulle vaadittiin munuaisen luovuttamista. Tilanne oli mennyt niin pitkälle, että leikkaava lääkäri oli käynyt tapaamassa asiakasta kyseisessä talossa. Asiakas pääsi loppujen lopuksi jatkamaan pakomatkaansa lainaamalla kotimaasta vanhemmiltaan puolet vaaditusta summasta ja maksamalla sen salakuljettajalle. Salakuljettavat kuitenkin uhkailivat asiakasta sekä tämän perhettä väkivallalla, mikäli loppua vaadittavasta summasta ei maksettaisi. Uhkailu jatkui vielä asiakkaan tultua Suomeen.

Saadessaan asiakasta koskevan esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi Joutsenon vastaanottokeskus arvioi ihmiskauppaa koskevan rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täytymistä.

Kyllä asiassa on näillä suppeilla tiedoilla viitteitä ihmiskauppaan. Ihmiskaupan tunnusmerkistön näkökulmasta tietysti joitain kysymyksiä vielä herää, kuten se, mikä alkuperäinen sopimus kotimaasta lähdettäessä salakuljettajien kanssa ollut ja missä määrin heitä on harhaanjoitettu. Sinänsä elinkauppa on yksi ihmiskaupan tunnusmerkistön hyväksikäyttötarkoituksista. Ihmiskaupparikoksen näkökulmasta myös pelkästään ihmiskaupan yritys on rangaistavaa. Huolestuttavaa tällä hetkellä tilanteessa on tietenkin tuo edelleen jatkuva uhkailu ja mahdolliset linkit kaupunkiin, missä asiakkaat edelleen oleskelevat. Hyvä, että olette olleet asiassa jo yhteydessä poliisiin. (Auttamisjärjestelmän asiakaskirjaus: kopio sähköpostista, joka on lähetetty auttamisjärjestelmään ottamista koskevan esityksen tehneelle taholle)

Ihmiskauppaa koskevan hallituksen esityksen mukaan ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä, että henkilö olisi vielä joutunut esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön, pakkotyön tai elinkaupan kohteeksi. Riittävää on, että tekijällä on ollut tarkoitus saattaa hänet tällaisiin olosuhteisiin. Näin ollen, annettujen tietojen nojalla yllä olevassa tapauksessa ei ole ollut kyse ihmiskaupan yrityksestä, vaan täytetystä teosta. Tapauksessa tuli ilmi, että salakuljettajien tarkoituksena oli tarjota myytäväksi (ansaitsemistarkoituksessa) salakuljetettavan henkilön munuaista.

Joutsenon vastaanottokeskus on tehdyn kirjauksen perusteella pohtinut sitä, tulisiko myös sellaisten henkilöiden, joiden voidaan katsoa olevan 'ihmiskaupan yrityksen uhreja', päästä auttamisjärjestelmän asiakkaiksi ja auttamistoimien piiriin. Kyseinen pohdinta on hyvin relevanttia. Rikosoikeudellisesti ihmiskaupan yritys on rangaistava ja ankarasti sanktioitu teko. Ihmiskauppa voi prosessinomaisena rikoksena kestää hyvin pitkään, ajallisesti useita vuosia. Jo yritysvaihe saattaa todellisuudessa esimerkiksi nigerialaisten ihmiskaupan uhrien kohdalla kestää maateitse tapahtuneena kuljettamisena vuosia ja olla itsessään traumaattinen kokemus. Vastaanottolakiä koskevassa lainsäädännössä tai lainvalmisteluaineistossa käytetään käsitettä 'ihmiskaupan uhri', kun puhutaan ihmiskaupan uhrin oikeudesta saada apua. Selkeää ohjetta siitä, miten laajasti tämä käsitetään, ei kuitenkaan anneta.

Suomalaisessa rikosoikeusjärjestelmässä rikoksen tunnusmerkistön tulkinta kuuluu lähtökohtaisesti poliisille, syyttäjälle ja viime kädessä tuomioistuimelle. Joutsenon vastaanottokeskus joutuu monilta osin kuitenkin ottamaan kantaa siihen, milloin tapauksessa on kyse ihmiskaupasta ja luomaan omalta osaltaan rajapintaa sille, millaisen toiminnan katsotaan olevan ihmiskauppaa. Joutsenon vastaanottokeskus joutuu esimerkiksi arvioimaan, onko henkilö *olosuhteiden perusteella* ihmiskaupan uhri⁴⁰, tai onko *perusteltua syytä* katsoa, että henkilö on *joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla*⁴¹. Miten täsmällisesti tämän arvioinnin tulee olla kytköksissä ihmiskaupan rikosoikeudelliseen kehikkoon, on kuitenkin lainsäädännössä määrittelemättä. Selvää kuitenkin on, että Joutsenon vastaanottokeskus arvioi sitä, onko henkilö mahdollisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi. Se ei ota kantaa tekijän rikosoikeudellisen vastuunalaisuuden täyttymiseen.

5.3.8. Lapsiuhrin vanhemman jäljittäminen

Aineistossa oli useita alaikäisiä ihmiskaupan uhreja. Aineistosta tulee esille yksi tapaus, jossa on pohdittu lapsiuhrin vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämistä. Kyseisessä tapauksessa on kyse seksuaaliseen hyväksikäyttöön saatetusta alaikäisestä pojasta. Huoltajien jäljittämiseen on viitattu vain yhdellä lauseella:

Ensi perjantaina hänellä on aika terveydenhoitajalle ja sosiaalityöntekijälle. Silloin he tekevät henkilötiedustelua äidin löytämiseksi.

Kyseisestä tapauksesta ei selviä, miten asia on edennyt ja millaisin toimin. Aineiston pohjalta on ylipäänsä vaikea arvioida, miten paljon lapsiuhrin vanhempia on jäljitetty.⁴²

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa tulee ilmi päinvastainen tilanne, jossa viranomaisapu olisi ollut tarpeen auttamisjärjestelmään otetun, turvapaikan saaneen naisen lasten jäljittämiseksi. Tapauksessa oli kyse naisesta, joka oli yksin paennut kolmannessa

⁴⁰ Vastaanottolaki 35 §, auttamisjärjestelmään ottaminen.

⁴¹ Vastaanottolaki 38 §, ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen

maassa tapahtunutta hyväksikäyttöä. Naisen kaksi pientä lasta oli jäänyt naisen kotimaahan. Nainen ei ollut ollut kontaktissa lapsiinsa vuosiin, eikä hänellä ollut tietoa heidän tarkasta olinpaikasta. Naisella oli suuri hätä ja huoli lapsista. Hän kaipasi lapsia ja tämä vaikutti huomattavasti naisen psyykkiseen kuntoon, jaksamiseen ja Suomeen kotoutumiseen. Oleskeluluvan saatuaan nainen sai erinäisten omien yhteyksiensä kautta tiedon lastensa olinpaikasta. Jotta naisen lapset olisivat voineet jättää oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella, olisi heidän tullut matkustaa toiseen maahan hakemuksen jättääkseen. Asioiden hoitaminen jäi naisen omalle kontolle ja osoittautui huomattavan hankalaksi. Selvityksen tekijällä ei ole aineiston perusteella tietoa siitä, miten asia päättyi.

5.3.9. Turvallisen paluun tukeminen

Yksi ihmiskaupan uhrille annettava auttamistoimi on turvallisen paluun tukeminen.⁴³ Uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan sekä maksaa avustusta.⁴⁴ Avustuksen ja korvauksen myöntää hakemuksesta se vastaanottokeskus, johon kyseinen ihmiskaupan uhri on rekisteröity tai joissain tapauksissa Maahanmuuttovirasto.

Turvallisen paluun tukemista koskeva lainkohta on epätasaisesti kirjoitettu. Lainkohdassa tarkoitetaan turvallisen paluun tukemista vapaaehtoisen paluun yhteydessä. Asia tulee esille vain lain esitöistä.⁴⁵ Pykälätasolla jää epäselväksi se, onko kyse vapaaehtoisen paluun tukemisesta vai turvallisen paluun tukemisesta pakkopalautuksen yhteydessä.

Aineistossa oli kolme tapausta, joissa Joutsenon vastaanottokeskus pyrki tukemaan asiakkaan turvallista paluuta siihen maahan, johon asiakasta oltiin esimerkiksi Dublin-säännösten nojalla palauttamassa. Aineistossa olleet tapaukset koskivat turvallisen paluun tukemista pakkopalautuksen yhteydessä. Ne eivät siis olleet laissa tarkoitettuja turvallisen paluun tukitoimia vapaaehtoisen paluun yhteydessä. Haasteita pakkopalautusten yhteydessä tapahtuneiden paluiden tukemisessa aiheutti muun muassa se, että palautukset täytöntönpantiin niin nopeasti tai yllättäen, ettei Joutsenon vastaanottokeskus pystynyt järjestämään tukipalveluita vastaanottavassa maassa. Ongelmia tuotti myös puuttuvat kontaktit paikallisiin auttaviin tahoihin tai vastaanottavan maan järjestelmät, jotka eivät mahdollistaneet etukäteen suunniteltua tukityötä.

Ensimmäisessä tapauksessa kyse oli Sveitsiin Dublin-säännöksen nojalla palautettavasta henkilöstä. Joutsenon vastaanottokeskus ei löytänyt Sveitsistä auttamisjärjestelmää vastaanvastaavaksi tukijärjestelmää, mutta laati asiakkaalle auttamisjärjestelmään ottamista koskevan todistuksen, jonka asiakas pystyi tarvittaessa näyttämään palautettavan maan viranomaisille. Toisessa tapauksessa kyse oli Dublin-säännöksen nojalla Espanjaan palautettavasta asiakkaasta. Asiakkaalle annettiin mukaan auttamisjärjestelmään ottamista ja varsinaista tunnistamista koskeva todistus ja yhteystiedot kahteen järjestöön, jotka auttavat ihmiskaupan uhreja.

Kolmannessa tapauksessa oli kyse luku- ja kirjoitustaidottoman asiakkaan Dublin-palautuksesta Norjaan. Asiakas oli pyytänyt auttamisjärjestelmältä tukea siihen, että hän pääsisi ihmiskaupan uhreja auttavien tahojen tarjoamien palveluiden piiriin palautettavassa maassa. Asiakas pelkäsi, että hänet kaapataan palautettavassa maassa vastaanottokeskuksesta ja pakotetaan prostituutioon. Kyseisessä tapauksessa asiakkaan turvallisen pa-

⁴³ Vastaanottolaki 38a §, kohta 9.

⁴⁴ Hallituksen esityksen HE 266/2014 vp mukaan yhdelle henkilölle maksettava avustus vastaa enintään kahden kuukauden suuruisia toimeentulotuen perusosaa. Perheelle maksettava avustus vastaa enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosaa vastaavaa määrää.

⁴⁵ HE 266/2014 vp s. 39.

luun tukeminen tuotti haasteita monella tapaa. Joutsenon vastaanottokeskus sai tiedon palautuksesta poliisilta niin myöhäisessä vaiheessa (neljä päivää ennen palautusta), että kontakteja paikallisiin tahoihin oli hyvin vaikea järjestää. Joutsenon vastaanottokeskus otti yhteyttä sekä viranomais tahoihin että kansalaisjärjestö tahoihin. Asiakkaalle pystyttiin antamaan ainoastaan yhteystiedot auttaviin tahoihin Norjassa. Kyseisessä tapauksessa myös saatto-poliisi otti yhteyttä asiakkaan vastaanottaviin poliisiviranomaisiin, ilmoitti asiakkaan palautusaikataulun ja pyysi ilmoittamaan asiakkaan palautuksesta auttaville tahoille.

Liittyy asiakkaan huomiseen maastapoistoon. Olen ollut yhteydessä Norjan poliisihallitukseen, Oslon kunnanviranomaisiin ja viimeksi ROSA-projektiin. Kaikista on tullut samaa vastausta, eli ei onnistu palveluiden tms. järjestäminen henkilölle, joka ei vielä ole kenenkään asiakas Norjassa.

Tuetun ja turvallisen paluun järjestäminen ja toteuttaminen ei ole pelkästään Joutsenon vastaanottokeskuksesta kiinni. Joskus asiakas kieltäytyy hyväksymästä paluun väistämättömyyttä ja yhteistyö ja paluun rakentaminen näyttäytyy aineiston nojalla lähes mahdottomalta.

Keskusteltu asiakkaan kanssa eri vaihtoehtoista: koska asiakas ei ole saanut yhteyttä avustajaansa, minä laittaisin hänelle viestiä ja kysyisin, onko avustaja vielä ajatellut viedä asiaa eteenpäin, esim. EIT:hen.

Kysyn, onko asiakas valmis ajattelemaan, että ottaisi vastaan jonkinlaista apua omassa maassaan, jos hänet lähetetään sinne? Voisiko auttamisjärjestelmä järjestää hänet yhteyteen jonkin ihmiskaupan uhreja avustavan järjestön kanssa? Asiakas huutaa, ettei palaa [kotimaassa], vaan kuolee ennemmin. Asiakas on lohduton ja kertoo uskovansa, että hänen tyttärensä tapetaan [kotimaassa], koska hän on isätön.

5.4. Asiakastyön haasteita

Joutsenon vastaanottokeskukselta saadusta asiakasaineistosta tuli ilmi myös muita kuin varsinaiseen auttamistyöhön liittyviä seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä asiakkaan toipumisen, elämänhallinnan ja tulevaisuuden rakentamisen kannalta. Ne tuovat näkyväksi yksilön elämään vaikuttavia rakenteellisia seikkoja, jotka rajoittavat mahdollisuuksia auttaa ihmiskaupan uhreja ja jotka osaltaan vaikeuttavat kestävien ratkaisujen löytämistä.

5.4.1. Tuntematon tulevaisuus

Kunta-aineistosta välittyi vahvasti mielikuva, että raha, sen riittävyys ja erityisesti rahankäytön hallinnan vaikeudet sekä viranomaisjärjestelmän monimutkaisuus ovat merkittävä haaste arjen asiakastyössä. Nämä seikat eivät juurikaan tulleet esille Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa. Syitä voi olla monia, vaikkakaan aineisto ei anna tähän kysymykseen suoraa vastausta. Yksi syy voi olla se, että rahaan liittyvät asiat (vastaanottoraha) hoidetaan pääasiassa niissä vastaanottokeskuksissa, joissa asiakkaat asuvat, ei niinkään Joutsenon vastaanottokeskuksessa (ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä). Tämän vuoksi myöskään Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskirjauksissa rahaan liittyviä asioita ei juuri käsitellä tai rahan merkitys asiakastapaamisissa näyttäytyy merkityksettömältä. Turvapaikkaprosessissa olevat asiakkaat saavat myös peruspalvelut (asuminen, mahdollisesti

ruoka ja terveydenhuolto) siitä vastaanottokeskuksesta, jossa he asuvat. Heidän ei tarvitse itse kantaa vastuuta vuokranmaksuista tai rahan riittävydestä ruokaan tai muihin keskeisiin kuluihin tai selvittää etuusasioihin liittyviä seikkoja.

Edellisten seikkojen lisäksi yksi syy voi olla yksinkertaisesti myös se, että Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakkaat ovat pääsääntöisesti hyvin erilaisessa elämänvaiheessa ja 'prosesin vaiheessa', kuin kuntapalveluiden piirissä olevat ihmiskaupan uhrin. Joutsenon vastaanottokeskuksen palveluiden piirissä olevien asiakkaiden elämän perimmäinen huoli liittyy maassaloon. Tulevaisuutta oli mahdoton suunnitella, kun ei ole tietoa siitä, saako oleskeluluvan Suomeen vai ei. Tässä kontekstissa elämän arkisemmat asiat eivät näyttele niin merkittävää roolia asiakkaan elämässä.

Aineistossa on tapauksia, joissa asiakas on ollut auttamisjärjestelmässä vuosia (yhdessä aineiston tapauksessa neljä vuotta) ja tehnyt sen aikana kolme turvapaikkahakemusta. Asiakkaan turvapaikkahakemusta tai muuta oleskelulupa-asiaa, auttamisjärjestelmän asiakkuutta ja maastapoistamisen täytäntöönpanoa on käsitelty monissa oikeusasteissa ja usean avustajan voimin useita vuosia. Ulkopuolisen silmin prosessi näyttää asiakkaan asioita hoitavien lakimiesten ja auttavien tahojen sekä maassalostuksesta päättävien viranomaisien väliseltä kujanjuoksulta, missä asiakkaan jääminen maahan tai maasta poistaminen voi olla tunneista kiinni. Nämä ulkomaalaisprosesseihin liittyvät kysymykset näyttävät aineiston perusteella määrittävän usein sitä, mitä Joutsenon vastaanottokeskus milloinkin voi tehdä ja miten asiakasta auttaa. Joutsenon vastaanottokeskuksen on sopeutettava oma työotteensa, tukityö ja avun antaminen tähän mahdollisesti vuosia kestäväan, mutta aikajänteeltään hyvin nopeasti muuttuvaan ja asiakkaan jaksamisen kannalta hyvin kuormittavaan ja tempoilevaan toimintaympäristöön. Tämä vaatii työntekijöiltä ammattitaidon ohella kestävyttä, kärsivällisyyttä ja ymmärrystä asiakkaiden tilanteesta.

Vastaanottokeskuksen sairaanhoitaja soittaa. Hän on saanut tulkin kautta tiedon, että poliisi on käännättämässä asiakasta toiseen EU-maahan 1–3 viikon sisällä. Tutkinnanjohtaja ja syyttäjä ovat tehneet päätöksen käännätyksestä. Sairaanhoitajan tiedon mukaan lakimies aikoo hakea Korkeimmasta [hallinto]oikeudesta täytäntöönpanokieltoa käännätykselle. Migrissä iänmäärittämisasia on edelleen kesken. Asiakas on tavannut maanantaina psykiatrin sekä myöhemmin psykoterapeutin ja näiden mukaan asiakas on huonossa kunnossa. Sairaanhoitaja epäilee, että asiakas joutuu viikonlopun aikana psykiatriseen sairaalaan osastohoitoon. Sairaanhoitaja tiedustellut poliisista, miten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuus vaikuttaa käännätyspäätöksen toimeenpanoon, vastaus on, ettei se vaikuta, sillä kyseessä on niin vähäpätöinen rikos.

Aineiston perusteella syntyy mielikuva, että Joutsenon vastaanottokeskuksen työote asiakastyössä on proaktiivinen: asiakkaaseen pidetään yhteyttä, vaikka aina ei olisikaan tarvetta hoitaa tai selvittää jotakin asiakkaan asiaa. Tämä näyttää mahdollistavan sen, että monet (pitkissä) asiakassuhteissa olevat asiakkaat oppivat luottamaan Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöihin, purkavat kipeitä tuntemuksiaan ja kääntyvät auttamisjärjestelmän puoleen myös asioissa, joissa Joutsenon vastaanottokeskus ei voi heitä auttaa:

Asiakas soittaa. Hän pyytää, että kertoisin hänen lääkärilleen, että hän tarvitsee unilääkkeitä. Kysyn, onko hän itse kertonut tästä henkilökunnalle. Kyllä on, mutteivät he antaneet hänelle lääkkeitä. Asiakas kertoo, ettei saa unta vaan kävelee stressaantuneena huoneessaan. Kerron, etten oikeastaan voi tehdä tälle asialle mitään. Voin toki välittää vastaanottokeskukseen viestin,

että asiakas on soittanut ja toivonut unilääkettä. Uskoisin kuitenkin, ettei unilääkkeitä voi antaa pienen vauvan yksinhuoltajalle, sillä pikkuvauvan äiti ei voi jättää lastaan yksin. (Kirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

.....

Asiakas soittaa. Hän on juuri kuullut, että hänen perheensä koti on poltettu ja palanut. Perhe ei tiedä, mistä tulipalo johtui. Asiakas on onnistunut soittamaan ystävälleen, joka on järjestänyt perheelle väliaikaisen majoituksen. Keskustelemme asiasta. Asiakas on itkuinen. Tiedustelen, onko asiakkaalla ketään henkilöä, johon voisi tukeutua ja jolle voisi juuri nyt puhua. Asiakas kertoo olevansa kirkossa, koska hänellä on siellä oppitunti. Kysyn, voisiko asiakas keskustella pastorin kanssa. Pastori voisi ehkä rukoilla asiakkaan kanssa. Asiakas kertoo tekevänsä niin. Kehotan ilmoittamaan asiasta myös lakimiehelle. (Kirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

Joutsenon vastaanottokeskuksen proaktiivinen työote tulee myönteisellä tavalla esille jopa siinä vaiheessa, kun asiakasta ei ole vielä otettu auttamisjärjestelmään. Aineistosta tulee ilmi tapauksia, joissa Joutsenon vastaanottokeskus on pyrkinyt auttamaan asiakasta akuutisti, mikäli auttamisjärjestelmään ottoesityksestä tulee esille seikkoja, jotka ilmentävät henkilön akuuttia tarvetta apuun.

Kuittaen vastaanotetuksi esityksenne henkilön ottamiseksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Päätöksenteossa on tällä hetkellä paljon ruuhkaa ja hakemuksen ratkaisemiseen arvioimme menevän vähintään kuukauden. ...

Esityksestä ymmärsin, että hakija kärsii päihderiippuvuudesta ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi (sen kautta). Onko teillä tietoa riippuvuuden vakavuudesta tai siitä, onko henkilö saanut tai saamassa tähän hoitoa?

5.4.2. Uudelleen uhriksi joutumisen riski Suomessa

Ihmiskaupan uhrien uudelleen uhriutumisen riski ja siihen varautuminen tuodaan useimmiten esille uhrin maasta poistamisen yhteydessä. Kansainväliset sopimukset estävät palauttamasta uhria maahan, jossa hänellä on tosiasiallinen riski uhriutua uudelleen. Ihmiskaupan uhrit ovat kuitenkin jo lähtökohtaisesti sellaisessa asemassa, että heillä on riski uhriutua uudelleen myös maassa, joissa heidät on tunnistettu ihmiskaupan uhreiksi ja otettu auttamisen piiriin. Tämä riski on todellinen myös Suomessa.

Sekä Joutsenon vastaanottokeskuksen että kuntien aineistosta tulee esille tapauksia, joissa viranomaiset ovat olleet huolissaan siitä, että auttamistoimien piirissä olevien ihmiskaupan uhrien epäillään ajautuneen hyväksikäytön piiriin myös Suomessa. Asiaa on hyvin vaikea selvittää tai valvoa, koska asiakkaat ovat luonnollisesti vastaanottopalveluiden piirissäkin ollessaan suhteellisen vapaita menemään ja tulemaan. Jos asiakas asuu muualla kuin vastaanottopalveluiden piirissä, asian selvittäminen on entistä haastavampaa. Joskus asiakkaan muuttaminen epämääräisiin olosuhteisiin, pois vastaanottokeskuksesta, indikoi mahdollista hyväksikäyttöä. Aineistosta tulee esille, että toisinaan jo asiakkaan muuttaminen tiettyyn entuudestaan epämääräiseksi tiedettyyn osoitteeseen herättää epäilyksen ja huolen vastaanottokeskuksen työntekijöissä. Näissä tilanteissa vastaanottokeskus ei enää hyväksynyt uusia asukkaita kyseisten huoneistojen yksityismajoitusasukkaiksi.

Myös asiakkaan katoaminen palveluiden piiristä, jatkuvat poissaolot vastaanottokeskuksesta, epämääräiseltä kuulostavat selitykset tai kontaktit, rahankäyttöön liittyvät ongelmat tai asiakkaan normaalista poikkeava käyttäytyminen herättää usein asiakkaan sosiaalityöntekijässä tai auttamisjärjestelmän työntekijässä huolen siitä, että asiakkaan asiat eivät ole kunnossa. Aineistosta välittyy kuva, että Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät pyrkivät selvittämään asiaa usein keskustelemalla asiasta suoraan asiakkaan kanssa. Hyväksikään muodostunut luottamussuhde asiakkaaseen ei aina auta selvittämään asiaa tai estämään mahdolliseen hyväksikäytön piiriin joutumista. Tämä synnyttää huolta ja avuttomuutta työntekijöissä ja mitä ilmeisimmin lisää työn kuormittavuutta.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa on tapaus, jossa ulkomailta uhritunut, Joutsenon vastaanottokeskuksessa asuneen asiakkaan epäiltiin ajautuneen hyväksikäytön piiriin myös Suomessa. Auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen asiakas muutti toisesta vastaanottokeskuksesta Joutsenon vastaanottokeskukseen asumaan. Jossain vaiheessa asiakkaan elinpiiriin kuuluvat työntekijät, suomen kielen opettaja, sosiaalityöntekijä ja auttamisjärjestelmän työntekijä alkoivat ihmetellä ja huolestua asiakkaan jatkuvista poissaoloista. Asiakas alkoi myös käydä pidemmillä lomilla Helsingissä, eikä tullut sovittuna aikana takaisin. Asiakas muutti lopulta yksityismajoitukseen Helsinkiin. Asumiskuvioissa näytti kuitenkin moni asia omituiselta – asiakas ei saanut muutettua talonkirjoja kyseiseen osoitteeseen, majoittaja löi viranomaisille luurin korvaan, eikä asiakasta saatu lukuisista yrityksistä huolimatta tavoitettua.

Sosiaalityöntekijän kysyessä asiakkaalta, maksaako hän asunnosta vuokraa ja kuinka paljon, on asiakas kiertänyt vastausta ja mennyt ruumiinkieleltään vaivaantuneeksi. Hän ei antanut selkeää vastausta tähän kysymykseen eikä siihen, mitä kautta on asunnon saanut. Sosiaalityöntekijä pohtii, voisiko asiakas olla joutunut jälleen ihmiskaupan uhriksi. Totean, että hänen tilanteesaan on kyllä joitain huolestuttavia piirteitä. Todennäköistä voisi olla sekin, että hän on omasta tahdostaan ryhtynyt prostituoiduksi. Toteamme, että aikuisista ihmistä on hankalaa auttaa, mikä hän ei halua tulla autetuksi. Sovimme, että seuraamme tilannetta.

Soitettu asiakkaalle numeroon xx. Numero ei ole käytössä. Pyydetty sosiaaliohjaajaa tarkastamaan numero. Soitettu uudelleen ensisijaiseen numeroon. Numeroon vastaa tuntematon naishenkilö, puhuu englantia hyvin kovaäänisesti. Kieltäytyy kertomasta nimeään ja vaatii tietää, ketä etsin, sillä hänellä on ”junior roommates”, jotka käyttävät hänen puhelintaan. Nainen toistaa monta kertaa, että hänellä on ”many girls here, many junior roommates”. Kysyn, onko asiakas paikalla. Kyllä on, aivan naisen vieressä. Esittelen itseni Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijäksi. Asiakas toteaa, että olen siis Trafficking Systemistä. Kyllä. Kysyn, voisimmeko tänään vierailla asiakkaan luona kollegani kanssa. Asiakas kertoo, ettei se käy, sillä hän ei ole juuri nyt kotona. Kysyn, olisiko hän kotona illemmalla, olemme kuitenkin kaupungissa koko päivän. Asiakas sanoo, ettei hänelle tänään sovi, mutta ehkä huomenna. Ehkä, ei ole varma. Kerron, että tulisimme vain tervehtimään ja kysymään kuulumisia, ei mitään vakavaa. Tapaaminen ei kuitenkaan käy.

Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä soittaa. Hän ja toinen sosiaalityöntekijä ovat tehneet kotikäynnin asiakkaan asumukseen. Sosiaalityöntekijä on todennut, että jo lähtökohtaisesti on huolestuttavaa, että naisasiakas asuu asunnossa, jossa hänen lisäkseen asuu kolme miestä eikä lainkaan muita naisia. Asunnossa eivät myöskään asu ne henkilöt, joiden nimi on asunnon

ovessa tai edes ne, joiden nimi on talonkirjanotteessa. Sosiaalityöntekijä oli kokenut huolestuttavaksi sen, että asunnon oven ulkopuolelle oli laitettu korkokenkäkuvio. Asiakkaan huoneessa taas oli vain yksi valtava parivuode, joka käytännössä täytti valtaosan huoneesta. Sosiaalityöntekijä kuvasi asuntoa askeettiseksi. (Otteita auttamisjärjestelmän asiakaskirjauksista)

5.4.3. Työssä käynnin merkitys arjen rakentajana ja kotouttajana

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille työn merkitys ihmisten arjen rakentajana ja kotouttajana. Monenkirjavat säännökset ja rajoitukset tekevät kuitenkin asiakkaiden työn hakemisesta ja työnteosta hyvin haasteellista.

Asiakas kertoo pitävänsä työstä, se tekee elämästä mielekästä. Tuntuu hyvältä olla hyödyksi ja saa rytmiä arkeen sekä uusia tuttavuuksia työn kautta. Työporukan henki on hyvä ja töitä tehdään yhdessä. [siivoustyö]

Asiakas kertoo olevansa joka aamu iloinen, kun saa viedä lapsen kouluun ja mennä itse omaan työpaikkaansa.[...] Asiakas käy töissä nyt melko säännöllisesti. On rauhallisempi ja iloisempi. Kertoo, että työ on tuonut itseluottamusta ja mieliala on parempi käännytysuhasta huolimatta. Tuntuu hyvältä ansaita itse rahaa ja tehdä jotain hyödyllistä. Kokee esimiehen luottamuksen hyvin tärkeänä ja sanoo haluavansa tehdä työn mahdollisimman hyvin. [työ henkilökohtaisena avustajana]

Aineistosta tulee kuitenkin esille paljon tekijöitä, jotka vaikeuttavat asiakkaiden mahdollisuuksia työllistyä. Osa rajoituksista johtuu viranomaismääräyksistä, osa käytännön hankaluuksista, jotka tekevät työnteon käytännössä lähes mahdottomaksi. Alla on kuvattu kolme aineistosta esiin noussutta työn tekemistä tai saamista rajoittavaa tekijää.

Turvapaikanhakijoilla (ml turvapaikanhakijataustaisilla ihmiskaupan uhreilla) on oikeus tehdä ansiotyötä. Tämä työnteko-oikeus jatkuu siihen asti, kunnes kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos henkilö laittaa vireille uuden turvapaikkahakemuksen, työnteko-oikeutta on odotettava 3–6 kk uuden turvapaikkahakemuksen jättämisestä.⁴⁶

Ihmiskaupan uhrien kohdalla ei ole tavatonta, että uhri kertoo ihmiskaupassa uhriutumistaan vasta viime metreillä, esimerkiksi maastapoistamisen täytäntöönpanon uhan alla. Aikaisemmin käsitelty turvapaikkahakemus on usein lainvoimaisesti ratkaistu ja uhri jättää uuden hakemuksen ja kertoo vasta tässä vaiheessa ihmiskauppaan liittyvistä tapahtumista, koska ei ole häpeän, pelon tai muun syyn takia uskaltanut tai pystynyt asiasta aikaisemmin kertomaan.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille yksi asiakastapaus, jossa henkilö on joutunut lopettamaan työnsä, koska menettää oikeutensa tehdä töitä saatuaan lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen. Uuden hakemuksen jätettyään hän joutuu odottamaan kuusi kuukautta oikeutta jatkaa töitä, koska hänellä ei ole voimassa olevaa passia. Työllä oli asiakkaalle hyvin merkittävä asiakkaan psyykkistä kuntoutusta ja arjen rakentumista tukeva merkitys. Tässä aineiston tapauksessa työn menettäminen ja sen myötä toimeentulon heik-

⁴⁶ Työnteko-oikeutta on odotettava 3 kuukautta, jos henkilöllä on oma passi, ja 6 kuukautta, jos henkilöllä ei ole passia. Työnteko-oikeus alkaa 6 kuukauden kuluttua tämän viimeisimmän tutkittavana olevan hakemuksen jättämisestä. HE 240/2009.

keneminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden kokemuksen katoaminen vaikutti asiakkaan psyykkistä kuntoa merkittäväällä tavalla heikentävästi.

Toinen työn hakemista ja tekemistä hankaloittava asia on lasten päivähoidon järjestäminen niiden ihmiskaupan uhreilla, (jotka ovat turvapaikanhakijoita ja) joilla ei ole oleskelulupaa. Aineistosta tulee esille, että kuntien käytännöt päivähoitopaikan saamiselle turvapaikanhakijaäitien/ihmiskaupan uhrien lapsille vaihtelevat. Joissain kaupungeissa päiväkotipaikkaa ei anneta, jos henkilöllä ei ole (jatkuvaluonteista) oleskelulupaa. Toisaalta taas aineistosta tulee esille tapaus, jossa kunta antaa auttamisjärjestelmässä olevalle turvapaikanhakijaäidin lapselle päiväkotipaikan, mutta veloittaa siitä huomattavasti kalliimman hinnan, kuin sellaiselta henkilöltä, joka kuuluu KELA-korvausten piiriin.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee huolestuttavalla tavalla esiin näiden lasten epämääräinen asema tilanteessa, jossa äiti käy ansiotyössä ja etsii satunnaisia ja mahdollisimman edullisia mahdollisuuksia saada lapsi hoitoon siksi aikaa, kun hän on töissä. Uskonnolliset toimijat näyttävät näissäkkin tapauksissa olevan jonkinlaisessa roolissa siten, että seurakunnan/uskonnollisen yhteisön jäsenet tarjoavat apua lastenhoidossa – joskus jopa siinä määrin, että lapsenhoitoapua tarjotaan toisella paikkakunnalla niin, että äiti ei työssä käydessään asuisi lainkaan lapsen kanssa. Aineistosta tulee esille myös yksi tapaus, jossa nigerialaisäidin Suomessa syntyneelle lapselle myönnetään kunnallinen päiväkotipaikka lapsen täytettyä kolme vuotta, koska lapsi on syntynyt Suomessa ja kunta katsoo, että lapselle kuuluu oikeus päiväkotipaikkaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden nojalla. Tämä siis siitä riippumatta, että lapsen äidin turvapaikkaprosessi on edelleen kesken.

Tavattu asiakas ja lapsi VOKissa sosiaalityöntekijän kanssa. Asiakas on nyt töissä, vakinainen työsopimus XX-kaupungin avustajakeskuksen kanssa. Avustaa kahta henkilöä. On saanut tyttärelleen päivähoitopaikan. Aluksi sitä ei meinattu antaa, mutta oli käynyt joka päivä päivähoitotoimistossa, ja lopulta nämä olivat ohjanneet lastensuojeluun. Lastensuojelu oli todennut, että lapsi on Suomessa syntynyt ja yli 3-vuotias, ja näin ollen oikeutettu päivähoitopaikkaan. Päivähoitomaksu on 270€. (Asiakaskirjaus auttamisjärjestelmän asiakasaineistosta.)

Kolmas työntekoon liittyvä ongelma on ihmiskaupan uhrien haavoittuvaisen aseman mahdollinen hyväksikäyttö työnantajien toimesta. Auttamisjärjestelmässä olevat ulkomaalais-taustaiset asiakkaat eivät juurikaan tunne suomalaista viranomaisjärjestelmää, omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan tai työnantajan vastuita ja velvollisuuksia. Asiakkailta on kova hinku päästä elämään kiinni ja tulla osaksi yhteiskuntaa ja parantaa taloudellista asemaansa työnteon avulla. Näissä olosuhteissa asiakkailla on riski tulla hyväksikäytetyksi myös työmarkkinoilla. Aineistosta ilmenee ihmiskaupan uhreja auttavien eri viranomaisten ja kansalaisjärjestötoimijoiden huoli asiakkaiden mahdollisesta hyväksikäytöstä.

Viesti sosiaalityöntekijältä: 'Jos sulla on aikaa, soita asiakkaalle. Hän on tosi surullinen. Ajattelin myös, että olisi hyvä, jos joku tarkastaisi hänen työnantajaa.... Hän saa vain 267€ kuukaudessa. Pomo ei halunnut puhua minun kanssani. Veron kanssa hän sai vain 88€.' (Asiakaskirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

Työmatka vie aikaa yhtä paljon kuin itse työ: käy töissä aamulla ja illalla, ja työmatka on 40 minuuttia suuntaansa. (Asiakaskirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

Töitä tehdään toki myös siinä toivossa, että se mahdollista oleskeluluvan hakemisen työnteon perusteella. Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille, että jotkut asiakkaat alkavat etsiä töitä jo turvapaikka-/oleskelulupaprosessin alkuvaiheessa, jotta saisivat elämänsä mielekkäämmäksi ja paremman toimeentulon. Aineistosta tulee esiin myös tapauksia, joissa työpaikkaa aletaan etsiä vasta kielteisen turvapaikka-/oleskelulupapäätöksen tultua (lainvoimaiseksi) ja maastapoistamisen täytäntöönpanon ollessa käsillä – ikään kuin viimeisenä oljenkortena maahan jäämisen mahdollistamiseksi. Haasteita tuottaa kuitenkin se, että työluvan hakeminen maksaa ja työperusteisen oleskeluluvan saadakseen henkilön tulotason tulee ylittää tietty taso, joka on suhteellisen korkea siihen nähden, että moni maahanmuuttaja aloittaa työuransa Suomessa matalapalkka-aloilla.

Asiakas kysyy, tiedänpö jo, voidaanko hänelle maksaa työlupa? Kysytty asiakkaalta, eikö hän halua odottaa tp-prosessin päätöstä ennen työluvan hakua. Mitä hänen lakimiehensä on ohjeistanut? Ei tiedä, sanoo olevansa neuvoton. Luvattu pyytää neuvoa. [...] Saatu ohjeistus, että vastaanottorahaa työlupahakemukseen voidaan myöntää, mikäli hakemus on aiheellinen. Todettu, että asiakkaan palkka ei riitä oleskeluluvan saamiseen. Hänellä on osa-aikainen työ.

Soitettu asiasta uudelleen asiakkaalle. Kertoo edellisen palkan olleen 1100€. Palkka on vaihdellut paljon, joskus ollut 500€, jos tunteja ei ole paljon. Kerrottu, että näyttää siltä, ettei auttamisjärjestelmä pysty korvaamaan hänelle työlupamaksua. Lupa keskustella asiasta vielä tiimissä.

5.5. Ihmiskaupan nousevat muodot ja niihin liittyvät haasteet

Ihmiskaupan uusia muotoja on tunnistettu Suomessa hyvin vähän ja selvityksen laatijat pitävät tärkeänä luoda jonkinlaista kuvaa näistä tapauksista. Se antaa mahdollisuuden lisätä ymmärrystä ja osaamista ihmiskaupan uusista muodoista sekä pohtia uudenlaisiin tapauksiin liittyviä haasteita ja mahdollisia lainsäädännöllisiä puutteita.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa oli useita ihmiskaupan nousevia muotoja koskevia tapauksia, joissa henkilö oli saatettu muun kuin seksuaalisen hyväksikäytön tai pakotyön kaltaisen hyväksikäytön piiriin. Näissä tapauksissa oli kyse rikolliseen toimintaan pakottamisesta, pakkoavioliittoon liittyvästä ihmiskaupasta, laittomaan adoptioon liittyvästä ihmiskaupasta sekä elinkaupasta.⁴⁷ Nämä tapaukset ovat siis Suomessa esitunnistettuja, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olleita tapauksia. Tässä selvityksessä tuodaan esille kolme erilaista ihmiskaupan nousevaa muotoa sen havainnollistamiseksi, millaisista tapauksista on ollut kyse ja millaisia viranomaistoimintaan liittyviä haasteita tapauksiin on sisältynyt. Varsinaisten auttamistoimien toteutumista näiden tapausten osalta ei käsitellä.

Kun ihmiskauppaa koskevaa rikoslakia uudistettiin vuonna 2015, lainsäädäntötyöryhmässä pohdittiin uusien ihmiskaupan muotojen kohdalla sitä, tulisiko lain tasolla nimetä jokainen ihmiskaupan muoto erikseen vai ei. Ongelmana nähtiin se, että lainsäädännössä ei kyetä tyhjentävästi nimeämään kaikkia niitä tapoja, joilla tekijät hyväksikäyttävät uhreja. Lainsäädäntöä ei myöskään pystytty muuttamaan samassa tahdissa kuin hyväksikäyttömuodot muuttuvat ja lisääntyvät. Tämän vuoksi työryhmässä päädyttiin siihen ratkaisuun, että ih-

⁴⁷ Selvityksen kirjoittaja(t) ovat olleet näissä tapauksissa mukana tapausten käsittelyssä uhrin asiamiehenä tai muulla tavoin. Tapaukset otettiin tästä huolimatta selvitykseen mukaan. Ihmiskaupan uusia muotoja on tunnistettu Suomessa hyvin vähän ja selvityksen laatijat pitävät tärkeänä luoda kuvaa näistä tapauksista.

miskaupan uudet muodot nivoutuvat lainsäädännöllisesti käsitteen 'ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet' alle. Kuten jäljempänä esitetyistä tapauksista ilmenee, ratkaisua voidaan pitää jossain määrin haasteellisenä erityisesti pakkoavioliiton ja laittoman lapseksiottamisen (adoption) kohdalla. Kun lainsäädäntö ei ole yksiselitteinen ja täsmällinen, riittävän kuvaava ja aukoton, tunnusmerkistöä voi olla vaikea soveltaa tapauksiin, joita lainsäädännössä tai lainvalmisteluaineistossa ei riittävällä tavalla kuvata.⁴⁸

5.5.1. Laiton lapseksiottaminen (adoptio) ihmiskaupan muotona

Laiton lapseksiottaminen ihmiskaupan muotona liittyy yllä mainittuun YK:n orjuuden kieltävään sopimukseen. Tällaisissa tilanteissa on kyse holhoojan toimesta tapahtuvasta alle 18-vuotiaan lapsen luovuttamisesta, joko maksua vastaan tai ilman, lapsen tai hänen työnsä hyväksikäyttämiseksi. Hallituksen esityksessä katsotaan, että lapsen hyväksikäyttö "lienee yleensä [ihmiskauppa]pykälässä erikseen mainittua luovuttamista seksuaaliseen hyväksikäyttöön tai pakkotyön kohteeksi".⁴⁹ Käytännössä tämä siis tarkoittaisi, että laitton lapseksiottaminen voi olla ihmiskauppaa vain silloin, jos lapsi luovutetaan toiselle nimenomaan hänen hyväksikäyttämisekseen.

Aineistossa olleessa laittomaan lapseksiottamiseen (adoption) liittyvää ihmiskauppaa koskevassa tapauksessa oli kyse seuraavankaltaisesta tilanteesta: Suomen kansalainen oli ostanut kolmannelle maasta vastasyntyneen lapsen, ilmoittanut lapsen kyseisessä maassa väestötietojärjestelmään omaksi lapsekseen ja tuonut lapsen Suomeen. Kyse ei siis ollut virallisen adoptiomenettelyn mukaisesta toiminnasta. Syntymämaan väestötietojärjestelmästä saadulla todistuksella lapsi kirjattiin Suomen väestötietojärjestelmään kyseisen suomalaisen henkilön lapseksi ja hän sai Suomen kansalaisuuden. Ihmiskaupan täyttymistä arvioitaessa ongelmaksi muodostui se, missä määrin Suomen ihmiskauppaa koskeva lainsäädäntö edellyttää laittomaan adoptioon liittyvissä tilanteissa teon tarkoituksen toteutumista – hyväksikäyttötarkoitusta – jotta kyse voisi olla ihmiskaupasta. Täytyykö 'ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden' edellytys itsessään laittoman lapseksiottamisen kaltaisessa tilanteessa, vaikka 'suomalainen vanhempi' olisi huolehtinut lapsesta hyvin? Mitä voisi olla se lain edellyttämä hyväksikäyttö, jota varten pieni lapsi luovutetaan?

Tunnusmerkistön täyttymistä koskevien ongelmien ohella asiassa nousi monia muita vaikeasti ratkaistavia viranomaiskysymyksiä. Kun laittomasta lapseksiottamisesta epäilty henkilö on ainoa lapsen kanssa ollut ja häneen kiintymyssuhteen solminut ja hänestä hyvin huolehtinut vanhempi – mikä on lapsen etu tilanteessa? Miten lastensuojelun tulisi toimia – tulisiko lapsi ottaa huostaan? Koska auttamisjärjestelmään ei voida ottaa ilman uhrin suostumusta, kuka käyttää lapsen puhevaltaa tapauksessa? Mikä on lapsen myyneen biologisen vanhemman, jolla ei ole mitään (tunne)sidettä lapseen, oikeus lapseen? Ja mikä on lapsen kansalaisuus sen jälkeen, kun hänen yhteytensä väestötietojärjestelmässä 'suomalaiseen äitiin' katkaistaan? Tapauksessa tuli esille monia oikeudellisesti ja eettisesti vaikeita kysymyksiä, joiden haastavuutta lisäsi se, että kenelläkään viranomaisista (poliisi, syyttäjä, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Maahanmuuttovirasto, edunvalvoja, lastensuojelu) ei ollut aikaisempaa kokemusta vastaavankaltaisista tilanteista.

Edunvalvoja toteaa, että jutussa on vaihtunut syyttäjä, ja juttuun tullut syyttäjä on ihmiskauppaan erikoistunut syyttäjä. Edunvalvoja on keskustellut syyttäjän kanssa ja hän on todennut, ettei haastehakemuksessa tule todennäköisesti olemaan ihmiskauppasyytettä. Ihmiskaupan tunnusmerkistön osalta jää epä-

⁴⁸ Yksi tämän selvityksen kirjoittajista oli ihmiskauppalaain muutosta koskevan oikeusministeriön työryhmän jäsen.

⁴⁹ HE 103/2014, s. 9, vasen palkki.

selväksi hyväksikäyttötarkoitus; ei pakkotyötä, ei seksuaalista hyväksikäyttöä tai ihmisarvoa loukkaavia olosuhteita. Poliisi on pyytänyt virka-apua isän kotimaasta, isä on periaatteessa paperilla ilmoittanut halunsa saada lapsi takaisin. Hänellä ei kuitenkaan ole minkäänlaista tunnesidettä lapseen eikä lapsella isäänsä [lapsen ollessa 5-vuotias].... Totean oleskelulupakysymysten ja kansalaisuuden näkökulmasta, ettei lapsen edun mukaista ole se, että hän oleskelee Suomessa määrättömästi ilman laillista oleskeluoikeutta ja vielä tilanteessa, jossa hänen kansalaisuutensa ei ole tiedossa. (Auttamisjärjestelmän kirjaus)

5.5.2. Rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttö ihmiskaupan muotona

Toinen ihmiskaupan uusia muotoja koskeva tapaus koski ihmiskauppaa rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan rikollisen toiminnan hyväksikäyttö ymmärretään toiminnaksi, jossa henkilöä käytetään muun muassa taskuvarkauksiin, myymälävarkauksiin, huumausaineiden laittomaan kauppaan, ja muuhun vastaavaan toimintaan, joka on rangaistavaa ja josta saadaan taloudellista hyötyä. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että Suomessa rikollisen toiminnan hyväksikäytönkin voi katsoa menevän ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden käsitteen alle.

Aineistossa olleessa tapauksessa oli kyse rikoksentekijöiden toimesta vakavasti päihderiippuvaiseksi saatetusta nuoresta naisesta, jota oli todennäköisesti hyväksikäytetty myös seksuaalisesti. Nainen pakotettiin varastamaan tavaraa, jota naista hyväksikäyttäneet tekijät jälleenmyivät. Tekijät antoivat naiselle varastettua tavaraa vastaan vahvoja huumausaineita. Nainen oli kolmannen maan kansalainen, jäänyt Suomessa lukuisia kertoja kiinni anastuskeikkojen takia, käännytetty maasta ja saanut viiden vuoden pituisen maahantulokiellon. Tekijät kuitenkin toivat naisen kerta toisensa jälkeen takaisin Suomeen varastamaan tavaraa. Nainen oli vakavasti huumariippuvainen, pelkäsi huomattavan paljon tekijöitä ja oli sekä psyykkisesti että fyysisesti hyvin huonossa kunnossa, kun hänet tunnistettiin Suomessa ihmiskaupan uhriksi ja otettiin auttamisjärjestelmään.

Tässä tapauksessa suurimmat viranomaistoiminnan haasteet liittyivät henkilön maassaolon laillistamiseen ja asiaan kytkeytyneiden poliisilaitosten keskinäiseen rooliin harkinta-ajan myöntämisessä sekä rankaisemattomuuden periaatteen⁵⁰ soveltamiseen. Harkinta-aika on tarkoitettu maassa oleskelun laillistamiseksi sellaiselle epäillylle ihmiskaupan uhrille, joka oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta. Harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan se tulee myöntää viranomaisaloitteisesti.

Rikollisessa toiminnassa hyväksikäytetty nainen oli auttamisjärjestelmän asiakkaana ennen vastaanottolain muutosta. Vanhan vastaanottolain aikana harkinta-ajan pystyi antamaan ainoastaan rajatarkastusviranomainen tai poliisi. Laissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, kenen poliisin vastuulle harkinta-ajan antaminen kuuluu. Tässä tapauksessa asiakkaan asiaa käsitteli kolme eri poliisilaitosta: poliisilaitos, jossa oli vireillä asiakkaan anastusrikoksia koskevien asioiden tutkinta, ulkomaalaispoliisi, joka oli ottanut asiakkaan säilöön maastapoistamisen varmistamiseksi sekä tutkintayksikkö, jossa mahdollinen ihmiskauppaa koskeva asia olisi otettu tutkittavaksi. Mikään näistä yksiköistä ei katsonut olevansa toimivaltainen myöntämään asiakkaalle harkinta-aikaa. Myöskään asiakas tai hänen avustajansa ei voinut sitä hakea, koska kyse on viranomaisaloitteisesta asiasta.

⁵⁰ Rankaisemattomuuden periaate tarkoittaa, ettei ihmiskaupan uhria rankaista ihmiskaupan uhrina tehdyistä rikoksista.

...Asiakas on ollut auttamisjärjestelmään otettaessa erittäin huonossa kunnossa (fyysinen/psyykkinen terveys). Korostan sanaa erittäin. Elänyt kadulla kauan. Tähän asti emme ole oikeastaan edes pystyneet hoitamaan muuta kuin sen, että hän on päässyt asianmukaiseen hoitoon.

Itse ajattelen, että tämä olisi juuri tilanne johon harkinta-aika on tarkoitettu. Hän tarvitsee aikaa toipumiseen, jotta voi tehdä päätöksen yhteistyöstä poliisin kanssa. Alun perin hän on kertonut pelkäävänsä tekijöitä kuollakseen. Olen ollut asiasta yhteydessä aika paljon poliisiin. Harkinta-aikaahan ei voi hakea, vaan se pitää myöntää viranomaisaloitteisesti. Maasta poistamisesta vastaava poliisi kokee, ettei ole toimivaltainen harkinta-aika-asiassa, koska ei millään lailla vastaa rikosten tutkinnasta (mahdollisesta ihmiskaupasta). Poliisi, jossa on vireillä nuo hänen omia rikoksiaan koskevat asiat [anastusrikokset] ei myöskään koe asiaa mitenkään omakseen. Poliisilaitoksen tutkintapuoli (vakavat rikokset, mukaan lukien ihmiskauppa), jonka alueella ko. henkilö tällä hetkellä oleskelee ei myöskään koe voivansa myöntää harkinta-aikaa, koska heillä ei ole hänen asiassaan mitään vireillä. Hän ei siis itse vielä ole tehnyt rikosilmoitusta ihmiskaupasta eikä rikosilmoituksen tekemisestä ole vielä voitu varsinaisesti hänen kanssaan edes keskustella hänen huonon kuntosu vuoksi. Näyttää siis aika umpikujalta harkinta-ajan myöntäminen. ...

Auttamisjärjestelmän toiminta on viranomaistoimintaa, emmekä voi tukea laitonta maassaoleskelua. Sen vuoksi tälle oleskeluoikeudelle pitäisi nyt jotain tehdä. Tietysti on mahdollisuus laittaa oleskelulupahakemus vireille, mutta mitenkäs sekään onnistuu, kun hänellä ei ole passia?

(Auttamisjärjestelmän kirjaus asiassa: kopio auttamisjärjestelmän toiselle viranomaiselle lähettämästä sähköpostista)

Vastaanottolakia on muutettu kyseisen tapauksen jälkeen. Uudistetun vastaanottolain myötä harkinta-ajasta voi määrätä poliisin ja rajaviranomaisen ohella ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmä (Joutsenon vastaanottokeskus). Tämän lainsäädäntömuutoksen myötä tämän tapauksen kaltaisten ongelmien pitäisi poistua.

5.5.3. Pakkoavioliitot ja ihmiskauppa

Kolmas ihmiskaupan uusia muotoja koskeva tapaus koskee pakkoavioliittoon liittyvää ihmiskauppaa. Lainsäädäntötasolla pakkoavioliiton kaltaista ihmiskauppaa ei ole määritelty. Myös lain esitöissä kuvaus asiasta on hyvin puutteellinen. Pakkoavioliittoon liittyvä ihmiskauppa kuvataan hallituksen esityksessä yhtenä orjuuteen verrattavissa olevana käytäntönä ja viitataan YK:ssa vuonna 1956 solmitun orjuuden kieltävään sopimukseen⁵¹.

Kyseisessä YK:n sopimuksessa orjuuteen rinnastetaan sopimuksessa kuvatut pakkoavioliiton muodot, joihin kuuluvat tapaukset, joissa

1. nainen, ilman että hänellä on oikeus kieltäytyä, luvataan tai annetaan avioliittoon hänen vanhemmilleen, holhoojalleen, perheelleen tai mille muulle henkilölle tai henkilöryhmälle tahansa suoritettavaa raha- tai luontaisuuoritusta vastaan, tai
2. naisen aviomiehellä, tämän perheellä tai suvulla on oikeus luovuttaa hänet kolmannelle vastikkeellisesti tai muulla tavalla, tai

⁵¹ SopS 17/1959, mainittu hallituksen esityksessä HE 103/2014 sinulla 8.

3. nainen voidaan hänen aviomiehensä kuoltua luovuttaa perintönä toiselle henkilölle.

Kun lainsäätäjän soveltamisohje on näin kaukaa historiasta ja näin abstraktilla tavalla kuvattu, on soveltamisohjetta vaikea soveltaa siihen todellisuuteen, jossa tällä hetkellä elämme, siitä huolimatta, että ihmisarvoa loukkaavien olosuhteiden käsitteen voidaan katsoa riippuvan ajankohdasta ja kulttuurista.⁵²

Aineistossa olleessa tapauksessa oli kyse kolmannesta maasta kotoisin olevasta, alaikäiseksi epäillystä työstä. Ääri-islamisteihin kuuluneet sukulaiset olivat myyneet tytön vaimoksi tytön oman maan kansalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomeen ja toiseen EU-maahan. Kotimaassaan tyttöön oli kohdistettu vakavaa väkivaltaa. Tyttö oli matkalla päässyt pakoon salakuljettajia. Tyttö oli psyykkisesti erittäin huonossa kunnossa ja psykiatrisessa sairaalahoidossa. Tyttö on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään sillä perusteella, että hän on mahdollisesti joutunut ihmiskauppaan viittaavan avioliittoon pakottamisen kohteeksi.

Asiakas pelkäsi hyvin paljon tekijöitä. Hän ei halunnut, että mieheen, jolle hänet on naitettu, oltaisiin yhteydessä, koska hänen olinpaikkansa paljastuisi tuolloin tekijöille. Pakkoavioliiton taustalla oleva tytön lähisukulainen oli kohdistanut tytön naispuolisiin sukulaisiin väkivaltaa, jotta nämä paljastaisivat tytön olinpaikan. Tyttö ei uskaltanut kertoa poliisille pakkoavioliiton taustalla olevien sukulaistensa nimiä, koska pelkäsi kosta ja väkivaltaa ja sen uhkaa.

Koska tyttö ei uskaltanut kertoa poliiseille tekijöiden nimiä, tutkinta ei edennyt. Syyttäjä teki ihmiskaupan osalta esitutinnan rajoittamispäätöksen sen perusteella, että asiassa ei ole saatavissa näyttöä. Kun esitutkinta ihmiskaupasta oli päätetty, Joutsenon vastaanottokeskus alkoi valmistella asiakkaan poistamista auttamisjärjestelmästä. Asiakkaan avustaja ei reagoinut millään tavalla Joutsenon vastaanottokeskuksen lähettämään, auttamisjärjestelmästä poistamiseen liittyvään kuulemisasiakirjaan. Kun avustaja ei reagoi vastineen määräjälkeen, auttamisjärjestelmän esittämään kuulemispyyntöön, asiakas poistettiin auttamisjärjestelmästä. Asiakkaan oleskelulupaa koskeva asia oli tuolloin edelleen kesken ja tyttö oli psykiatrisessa hoidossa.

Sairaanhoitaja VOKista soittaa. Asiakas on käynyt psykiatrin vastaanotolla ja saanut sieltä suoraan lähetteen akuuttipsykiatrin osastohoitoon. Sairaalan akuuttipsykiatrian osaston sairaanhoitajan mukaan asiakas on huonossa kunnossa, mutta hieman paremmassa kunnossa kuin viimeksi osastolle mennessä, koska lääkitys on päällä. Sairaanhoitaja epäilee, ettei asiakasta saada käännetyttyä. Hän kertoo, että edellisellä sairaalakerralla asiakas oli yrittänyt hypätä parvekkeelta ja ambulanssissa koittanut hirttäytyä letkuihin, joten tulee varmaan vastustamaan mahdollista käännytystä voimakkaasti.

Tutkija poliisista soittaa. Hän kertoo, että syyttäjä on tehnyt asiassa esitutinnan rajoittamispäätöksen. Perusteluna on, ettei esitutkinnassa ole tähän asti saatu näyttöä eikä näytä, että on saatavissa näyttöä avioliittoon pakottamisesta (järjestetty avioliitto kyllä Ei myöskään ole varsinaista näyttöä ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamisesta. Pääperustelu on siis, ei näyttöä. Poliisi kertoo, että toiseen EU-maahan käännettäminen ei tule tapahtumaan. Asiassa on annettu täytäntöönpanokielto. Poliisin mielestä on hyvä katsoa, palautuuko TP-hakemus Maahanmuuttovirastolle. (Auttamisjärjestelmän kirjaus)

⁵² HE 103/2014, s. 8.

Pakkoavioliittoon liittyvää ihmiskauppaa on ollut Suomessa tutkinnassa jo useita tapauksia. Käytännössä monet näistä tapauksista päätyvät rikostutkinnan osalta viimeistään syyttäjän pöydälle, koska tekijät ovat toisessa maassa, tavoittamattomissa. Suomen esitutkintaviranomaisilla ei joko ole toimivaltaa tutkia näitä juttuja tai niistä ei ole käytännössä mahdollisuutta saada näyttöä, jotta ne voitaisiin viedä tuomioistuimeen arvioitaviksi. Koska tapauksia on kuitenkin ollut useita ja lainsäädännön tuoma tuki niiden käsittelyyn on niin olematon, olisi suotavaa, että pakkoavioliittoon liittyvää ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä selvitetäisiin ja samalla arvioitaisiin, onko asiaa koskevaa lainsäädäntöä tarve säätää tai täydentää. Oikeusministeriön toimeksiannosta laadittiin vuonna 2017 selvitys pakkoavioliittojen esiintymisestä ja ilmitulosta Suomessa⁵³.

5.5.4. Viranomaistoiminnan haasteet ihmiskaupan nousevien muotojen kohdalla

Aineistossa olevat ihmiskaupan uusia muotoja koskevat tapaukset tuovat havainnollisella tavalla esiin ihmiskauppatapausten käsittelyyn liittyviä ongelmia. Koska lainsäädännössä kaikki ihmiskaupan uudet muodot on niputettu käsitteen 'ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet' alle, ei uusia muotoja ole liiemmin lain esitöissä käsitelty ja kuvattu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei lain esitöissä ole myöskään kuvattu sitä, mitä tunnusmerkistökäytännön täyttymiseltä edellytetään näissä uudenlaisissa ihmiskauppatapauksissa. Aineistosta heijastuu hyvin viranomaisten epätietoisuus näissä tapauksissa – millaisesta toiminnasta täytyy olla kyse, jotta pakkoavioliittoon liittyvä tai laittomaan lapseksiottamiseen liittyvä toiminta voisi olla ihmiskauppaa? Miten määritellä poliisien keskinäinen toimivalta rikollisessa toiminnassa hyväksikäyttämisessä, jossa uhrilla on monta samaan asiaan liittyvää asiaa vireillä? Miten toimia, kun henkilö on samanaikaisesti sekä vastaajana (yllä mainitussa tapauksessa anastusrikokset) ja asianomistajana (ihmiskauppa)? Miten käytännössä soveltaa ihmiskauppaan kuuluvaa rankaisemattomuuden periaatetta tapauksissa?

Ihmiskaupan uusien muotojen kohdalla ilmenee monenlaisia uudenlaisia haasteita uhrien auttamisessa. Ihmiskaupan uhrin ovat erityisasemassa verrattuna muihin erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleviin henkilöihin. Jotta henkilö voi saada ihmiskaupan uhrina apua, hänet tulee voida lokeroida järjestelmän määrittelemiin kategorioihin. Kategorioinnin tarve korostuu erityisesti paljon tukea ja erityispalveluita tarvitsevien ulkomaalaistaustaisten uhrien kohdalla, jotka eivät muuten kuulu sosiaaliturvan piiriin ja saa sitä kautta apua: erikoissairaanhoidon, psykiatrista hoitoa, päihdehoitoa tai mahdollisuutta julkisesti tuettuun asuntoon. Uhreiksi oletettujen kohdalla on selvittettävä, mikä on tämän ihmisen paikka järjestelmässä. Täyttääkö tähän ihmiseen kohdistettu hyväksikäyttö ihmiskaupan rikosoikeudellisen tunnusmerkistön tai ulkomaalaisoikeudelliset oleskelulupaa koskevat kriteerit? Onko ihminen tunnistettavissa vastaanottolain mukaisesti ihmiskaupan uhriksi ja saako hän sen myötä auttamisjärjestelmän palveluita – terveydenhoitoa, terapiaa, asunnon ja toimeentulon?

Viranomaisen voi olla vaikea arvioida harkintavaltansa rajoja tai omia velvollisuuksiaan, jos tilanne on uusi eikä lainsäädäntö tai olemassa oleva järjestelmä tarjoa vastausta ongelmaan, joka on joka tapauksessa ratkaistava. Näissä tilanteissa voi olla vaikea ratkaista sitä, mikä on ihmisen asema ja mitkä ovat hänen oikeutensa tai kuka on hänen asiastaan vastuussa. Puhumattakaan siitä, että laintulkintaa pyrittäisiin tekemään perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

⁵³ Toivonen, Virve: Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Helsingin yliopisto, 2017.

5.6. Muita aineistosta esiin tulleita haasteita

5.6.1. Ihmiskaupan uhrin varsinainen tunnistaminen

Varsinaista tunnistamista ja sitä koskevaa lainsäädäntöä sekä auttamisjärjestelmän tunnistamista koskevaa päätösaineistoa on yleisemmin käsitelty aikaisemmin tässä selvityksessä. Tässä alaluvussa käsitellään Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskertomuksista esiin nousevia varsinaista tunnistamista koskevia kysymyksiä.

Aineistosta tulee esille joitain tapauksia, joissa Joutsenon vastaanottokeskus on vienyt asiakkaan varsinaisen tunnistamisen monialaisen asiantuntijaryhmän arvioitavaksi. Koska varsinainen tunnistaminen on oikeustoimena vahvempi kuin niin sanottu esitunnistamiseksi katsottu auttamisjärjestelmään ottaminen, se edellyttää laajempaa asiakasta koskevaa (kirjallista) aineistoa päätöksenteon tueksi. Tämän selvityksen aineisto ei anna tyhjentävää kuvaa siitä, mitä tämä aineisto on, jonka perusteella varsinaista tunnistamista koskeva päätös tehdään. Koska Joutsenon vastaanottokeskus tilaa päätöksentekonsa tueksi poliisilta toisinaan esitutkintapöytäkirjat, syyteharkintaa koskevat päätökset sekä Maahanmuuttovirastolta turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan, oletettavasti kyse on vähintäänkin näiden asiakirjojen käyttämisestä varsinaista tunnistamista koskevan päätöksenteon tukena.

Joutsenon vastaanottokeskuksen kirjauksista tulee ilmi, että Joutsenon vastaanottokeskus perustaa varsinaisessa tunnistamisessa tarvittavat tiedot asiakkaan omalle kertomalle sekä muilta suomalaisilta viranomaisilta saamiinsa tietoihin. Joutsenon vastaanottokeskus pitää aineiston perusteella tunnistamista arvioitaessa tärkeänä esimerkiksi sitä, onko henkilön kertomus kokonaisuudessaan uskottava ja tarvittavilta osin looginen.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta ei tule täsmällisesti ilmi, keiden asiakkaiden kohdalla ja millä perusteella viralliseen tunnistamisprosessiin ryhdytään. Joissain asiakastapauksissa kuitenkin ilmenee, että tunnistamiseen on ryhdytty tilanteissa, joissa auttamisjärjestelmässä ollut henkilö on saanut oleskeluluvan (pakolaisaseman) ja esitutkinta on päättynyt (syyttäjän rajoittamispäätökseen tai syyttäjän päätökseen olla aloittamatta esitutkintaa), mutta asiakkaan asema ihmiskaupan uhrina halutaan syystä tai toisesta virallistaa. Yhdessä tapauksessa tunnistamismenettelyyn on ryhdytty kielteisen turvapaikkapäätöksen yhteydessä, kun Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt ihmiskaupan tosiseikkana kielteisessä turvapaikkapäätöksessä. Aineistosta ei selviä, tehdäänkö tunnistamispäätös aina näissä tilanteissa.

Joutsenon vastaanottokeskuksen tekemän varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutukset näyttäytyvät jossain määrin epäselvinä. Asiakkaiden ja muiden viranomaisten näyttää olevan vaikea hahmottaa, mikä merkitys varsinaisella tunnistamisella on. Aineistosta tulee ilmi, että Joutsenon vastaanottokeskus katsoo, että varsinaisen tunnistamisen oikeusvaikutukset todentuvat esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa asiakas poistuu toiseen EU-valtioon. Tällöin asiakas saa mukaansa Joutsenon vastaanottokeskuksen laatiman englanninkielisen todistuksen siitä, että hänet on Suomessa varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Joutsenon vastaanottokeskuksen mukaan tunnistamisen oikeusvaikutuksia tai mahdollisuuksia saada apua toisessa valtiossa ei kuitenkaan voida taata.

Tunnistamisen oikeudellinen arviointi

Jotta henkilö voidaan tunnistaa ihmiskaupan uhriksi, tiettyjen oikeudellisten kriteerien tulee täytyttyä. Esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja maahanmuuttoviraston tekemän tunnistamisen oikeudelliset kriteerit ovat selkeät ja yksiselitteiset. Esitutkintaviranomainen tai syyttäjä tun-

nistaa ihmiskaupan uhrin *käynnistäessään* sen ihmiskaupparikosta koskevan *esitutinnan*, jonka uhri tunnistettava henkilö mahdollisesti on. Tällöin siis riittää, että esitutinnan käynnistämiskynnyks ylittyy: on syytä epäillä, että on tapahtunut ihmiskaupparikos. Maahanmuuttovirasto taas tunnistaa ihmiskaupan uhrin *myöntäessään* tälle *oleskeluluvan* ulkomaalaislain 52a §:n 2 momentin perusteella. Tällöin on kyse tilanteesta, jossa maahanmuuttovirasto katsoo, että kyseinen henkilö on erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleva ihmiskaupan uhri.

Sen sijaan Joutsenon vastaanottokeskuksen tunnistaessa varsinaisesti ihmiskaupan uhrin lainsäädännössä asetetut kriteerit ovat monitulkintaiset ja epätasälliset, koska niitä ei ole tai ei voida kytkeä mihinkään Joutsenon vastaanottokeskuksen (auttamisjärjestelmän) työhön liittyvään viranomaistehtävään. Vastaanottolain 38 §:n perusteella Joutsenon vastaanottokeskus voi varsinaisesti tunnistaa ihmiskaupan uhrin *monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan* seuraavin kriteerein:

1. esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla, taikka
2. esitutinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä kehtään vastaan.

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa on useita Joutsenon vastaanottokeskuksen varsinaisesti tunnistamia ihmiskaupan uhreja. Aineistossa on yksi tapaus, jonka on arvioitu olleen ihmiskaupan yritys. Tapauksen yhteydessä on pohdittu sitä, voidaanko henkilön kohdalla tehdä varsinainen tunnistamispäätös, jos kyse on ihmiskaupan yrityksestä, ei täytetystä teosta. Tapauksessa oli kyse Suomeen tulleesta, alaikäiseksi epäillystä nuoresta naisesta. Nainen oli värvätty erehdyttämällä Espanjaan siivoojaksi, mutta tosiasiaa pyritti saattamaan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi Espanjassa. Menettely oli edennyt niin pitkälle, että nainen kuljetettiin kotimaastaan erinäisten (hyväksikäyttö)vaiheiden jälkeen Espanjaan ja hän ehti tavata henkilön, jonka oli tarkoitus saattaa hänet seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi siellä. Varsinainen hyväksikäyttö (ihmiskauppalain mukainen teon tarkoitus) ei kuitenkaan ehtynyt alkaa, koska poliisi väliintulo keskeytti menettelyn.

Asiakkaan tultua Suomeen hänet otettiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Poliisi avasi asiassa rikostutinnan ja kuuli naista asianomistajana useampaan kertaan. Syyttäjä päätti olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta nimesi asiassa muiden nimikkeiden (raiskaus ja laiton uhkaus) ohella ihmiskaupan.

Joutsenon vastaanottokeskuksen tehdessä varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä se kuuli myös monialaista asiantuntijaryhmää. Asiantuntijaryhmä ei kuitenkaan puoltanut tunnistamista, koska se katsoi, että asiakas ei ollut varsinaisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi. Se katsoi, että tapauksessa oli kyse ihmiskaupan yrityksestä. Monialaisen asiantuntijaryhmän mukaan ihmiskaupan yrityksen uhria ei voi tunnistaa.

Tapauksen käsittelyssä tunnistamista koskevien oikeudellisten kriteerien täyttyminen asetettiin korkeammalle kuin mitä rikoslaki edellyttää ihmiskauppaa koskevien rikostunnusmerkistöjen täyttymiseltä. Rikoslain mukainen ihmiskaupan tunnusmerkistön täyttyminen ei edellyttä, että henkilö olisi vielä joutunut esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi tai pak-

kotytöihin. Riittävää on, että tekijällä on ollut tarkoitus saattaa hänet tällaisiin oloihin.⁵⁴ Tämän nojalla yllä olevassa tapauksessa ei ollut kyse ihmiskaupan yrityksestä vaan annettujen tietojen perusteella, mitä todennäköisimmin täytetystä teosta.

Yllä oleva tapaus tuo hyvin esiin sen, miten vaikeaa varsinaisen tunnistamisen oikeudellinen arviointi voi olla. On tärkeää havaita, että auttamisjärjestelmän tehtävä on arvioida uhriutta. Tämä poikkeaa ihmiskaupan rikosoikeudellisesta arvioinnista, mikä tehtävä kuuluu poliisille, syyttäjälle ja viime kädessä tuomioistuimelle. Auttamisjärjestelmän tulisi sen sijaan, varsinaista tunnistamista koskevan pykälän sanamuodon mukaan tehdä *kokonaisvaltainen arvio* siitä, onko henkilö mahdollisesti joutunut ihmiskaupan *uhriksi*.

Auttamisjärjestelmälle lainsäädännössä annettu varsinaisen tunnistamisen rooli on merkittävä. Lainsäätäjä on todennut tämän soveltamisohjeessaan. Vaikka ketään ei syytettäisi tai tuomittaisi ihmiskaupparikoksesta, ihmiskaupparikos on silti voinut tapahtua. Näissä tilanteissa uhri voisi lainsäätäjän ohjeen mukaan tulla auttamisjärjestelmässä varsinaisesti tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi, jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta olisi jo päättynyt.⁵⁵

Kun auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista valtaosa on viime vuosina ollut ulkomailla uhriutuneita (turvapaikanhakijoita), Joutsenon vastaanottokeskuksen vastuu varsinaisena tunnistajana korostuu entisestään. Jos nämä henkilöt saavat muun kuin ihmis-kauppa-perusteisen oleskeluluvan (esimerkiksi pakolaisaseman tai luvan yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla), heidän asemansa ihmiskaupan uhrina jää noteeraamatta ja vahvistamatta, mikäli Joutsenon vastaanottokeskus ei tee heidän kohdallaan varsinaista tunnistamispäätöstä. Tällöin myös ihmiskaupan uhrin asemaan liittyvät, kansainvälisissäkin sopimuksissa taatut erityiset oikeudet jäävät toteutumatta. Joutsenon vastaanottokeskuksen tulisi viedä kaikki kyseisenkaltaiset tapaukset varsinaiseen tunnistamisprosessiin, jotta uhrien oikeudet avun saajina tosiasiaa toteutuisivat.

Hei, kiitos vastauksestasi. Olisiko mahdollista saada nuo syyttäjän rajoittamispäätökset auttamisjärjestelmälle esim. salattuna sähköpostina? Tarvitsemme niitä, jotta voimme aloittaa kyseisten henkilöiden tunnistamisen vastaanottolain 38 § 3 momentin mukaisesti. (Auttamisjärjestelmän viesti tutkinnanjohtajalle)

5.6.2. Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Auttamisjärjestelmästä poistamista ja sitä koskevaa lainsäädäntöä sekä Joutsenon vastaanottokeskuksen auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa päätöksentekoa on yleisemmin käsitelty aiemmin tässä selvityksessä. Tässä alaluvussa käsitellään Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskertomuksista esiin nousevia poistamista koskevia kysymyksiä. Koska poistamista on käsitelty laajemmin muualla tässä selvityksessä, asiaa käsitellään tässä vain suppeasti.

Asiakasaineistossa oli useita tapauksia, joissa asiakaskertomus päättyi siihen, että asiakas poistettiin auttamisjärjestelmästä. Esille tuli monia syitä auttamisjärjestelmästä poistamiselle. Kolmessa aineistossa olleessa tapauksessa henkilö poistettiin auttamisjärjestelmästä sen vuoksi, että hänet pakkopalautettiin Dublin-säännöksen nojalla kolmanteen maahan. Yhdessä näistä tapauksista henkilö katosi juuri ennen palautusta. Kyseisissä tapauksissa asiakas poistettiin auttamisjärjestelmästä vastaanottolain 38f §:n kohtien 6 ja 7 perusteella.

⁵⁴ Ks. HE 34 /2004 vp s. 96.

⁵⁵ HE 266/2014 vp, s. 37.

Kaikille näille asiakkaille annettiin auttamistoimia maastapoistamisen täytäntöönpanoon asti. Aineistosta tulee esiin myös tapauksia, joissa henkilö poistettiin auttamisjärjestelmästä sen vuoksi, ettei hän ollut enää avun tarpeessa.

Suurimmassa osassa aineiston tapauksista poistamisperuste kytkeytyi jollain tavalla rikosprosessiin. Asiakas poistettiin auttamisjärjestelmästä, koska juttu ei joko edennyt esitutkinnaissa lainkaan, asiaa päädyttiin tutkimaan tai syyte nostettiin muulla kuin ihmiskauppanimikkeellä (esimerkiksi kiskonnantapainen työsyryntä tai törkeä paritus), asiassa tehtiin syyttämättäjäättämispäätös tai esitutkintaa ei edes avattu, koska ihmiskaupparikos oli tapahtunut ulkomailla.

Joissain aineiston tapauksissa Joutsenon vastaanottokeskus tiedusteli esitutkintaviranomaisilta tai syyttäjältä tutkinnan tilaa ja perusteli tiedusteluaan vastaanottolain poistamisperusteita koskevalla pykälällä. Joissain aineiston tapauksista tulee ilmi, että poliisi tai syyttäjä oli päättänyt tutkimaan tai syyttämään asiassa muulla kuin ihmiskauppanimikkeellä sen vuoksi, että henkilö ei pelkonsa vuoksi ollut halukas puhumaan työnantajaansa vastaan tai asiassa oli kyse sana-sanaa-vastaan –tilanteesta. Näissä tilanteissa ihmiskaupparikos oli siis voinut tapahtua, mutta näyttö ei riittänyt ihmiskauppaa koskevan esitutkintakynnyksen tai syytekynnyksen ylittymiseen. Tästä huolimatta on tehty päätös auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Kyseiset poistamisperusteet eivät ole auttamisjärjestelmästä poistamista koskevan pykälän mukaisia perusteita.

Aineistosta ei tule ilmi, missä määrin auttamisjärjestelmästä poistettavien asiakkaiden henkilökohtaisesta tilanteesta tehdään kokonaisarvio ja mitä seikkoja arvioissa otetaan huomioon. Aineistosta ei myöskään selvinnyt, miten usein monialaista asiantuntijaryhmää kuullaan poistamispäätöstä tehtäessä.

Kerron asiakkaalle pääpiirteittäin esitutkintaviranomaisen lähettämästä esitutkintapäätöksestä sekä auttamisjärjestelmästä. Kerrottu, että asiakkaan rikosasiaa on nyt selvitetty perusteellisesti, ja esitutkintaviranomainen on todennut, ettei asiakas ole joutunut ihmiskaupan uhriksi. Näin ollen asiakkaan kohdalla aloitetaan nyt auttamisjärjestelmästä poistaminen. Kerron asiakkaalle kuulemisesta, päätöksestä sekä siitä, että asiakas tultaisiin asiakkuuden päätyttyä siirtämään toiseen vastaanottokeskukseen, jossa hän olisi vastaanottopalveluiden piirissä. Asiakas ei hyväksy sitä, ettei hänen asiaansa tutkita. (Auttamisjärjestelmän asiakaskirjaus)

Pyydän jatkossa saada tiedon siitä, kirjataanko asiassa R-ilmoitus ja millä nimikkeellä. Pyydän ko. tiedon, koska tarvitsemme sitä auttamisjärjestelmää koskevien tehtävien hoitamiseksi (vastaanottolaki 38 § ja 38 f §). (Auttamisjärjestelmän asiakaskirjaus/kopio sähköpostista esitutkintaviranomaiselle)⁵⁶

5.6.3. Maahantulokiellon määrääminen ihmiskaupan uhrille

Maahantulokiellosta ja sen määräämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 144 ja 150 §:ssä. Maahantulokiello on harkinnanvarainen päätös ja se voidaan määrätä esimerkiksi Suomesta käännytettävälle tai karkotettavalle henkilölle. Maahantulokiello voidaan harkinnanvaraisesti myös peruuttaa olosuhteiden muuttumisen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi. Ihmiskaupan uhrien osalta maahantulokielloa koskevassa pykälässä on rajoitus,

⁵⁶ R-ilmoitus tarkoittaa poliisin tietojärjestelmässä rikosilmoitusta ja S-ilmoitus sekalaisilmoitusta.

jonka mukaan maahantulokieltoa ei lähtökohtaisesti määrätä ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty ihmiskauppaperusteinen oleskelulupa (UlkL 52a §) ja jonka lupaa ei ole uusittu.⁵⁷

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistossa tulee esiin tapaus, jossa on kyse vakavasti traumatisoituneesta, toisessa EU-maassa pitkäaikaisesti seksuaalisesti hyväksikäytetystä ihmiskaupan naisuhrista. Nainen otettiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, hän haki turvapaikkaa ja paikallispoliisissa avattiin rikostutkinta asiassa ihmiskauppanimikkeellä. Naista kuulusteltiin kolme päivää. Koska Suomella ei ollut toimivaltaa tutkia asiaa, tutkinta siirrettiin paikallispoliisista KRP:n kansainväliselle osastolle tutkinnan päättämistä koskevaa päätöstä varten. Naisen turvapaikkahakemusta ei käsitelty aineellisesti Suomessa, vaan hänet käännytettiin takaisinottopyynnön perusteella Dublin-tapauksena maahan, jossa hän oli uhritunut.

Joutsenon vastaanottokeskus selvitti yleisellä tasolla mahdollisia yhteystahoja maasta, johon naista oltiin käännyttämässä, jotta asiakas olisi voitu saattaa avun piiriin. Asiakkaalle annettiin yhteystiedot mahdollisista auttavista tahoista sekä englanninkielinen todistus auttamisjärjestelmän asiakkuudesta ja siitä, että poliisi on tunnistanut asiakkaan Suomessa ihmiskaupan uhriksi. Asiakas käännytettiin nopealla menettelyllä Suomesta ja käännytyspäätöksen yhteydessä naiselle määrättiin kahden vuoden maahantulokielto Suomeen. Henkilö ei piileskellyt tai muulla tavoin vältellyt maasta poistamista.

Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä soittaa. Kertoo, että on ollut kolme päivää asiakkaan mukana poliisikuulusteluissa. Sosiaalityöntekijän mukaan asiakas on todella traumatisoitunut. Pyrkivät tukemaan asiakasta kaikin mahdollisin tavoin. Sosiaalityöntekijän mukaan asiakas tullaan käännyttämään [toiseen EU-maahan], missä ei tule selviämään. Sanoo, että jos näin tapahtuu, päätös on käsittämätön ja väärä.

....

Sovittu [auttamisjärjestelmän toisen työntekijän] kanssa, että etsimme tietoa mahdollisista yhteystahoista [palautettavassa maassa] asiakkaan saattamiseksi avun piiriin. Asiakkaalle olisi hyvä saada mukaan ainakin jokin avustavan tahon yhteystieto, mikäli tällaisia löydetään. Sovittu myös, että laadin asiakkaalle englanninkielisen todistuksen auttamisjärjestelmän asiakkuudesta ja siitä, että poliisi on tunnistanut hänet ihmiskaupan uhriksi. Laadittu yllä mainittu todistus. Löytynyt kaksi järjestöä Euroopan komission sivujen kautta.

....

Asiakkaan sosiaalityöntekijä on [käännytys]päätöksestä järkyttynyt ja tuohtunut. Kerron, että meillä ei ole toimivaltaa Suomen rajojen ulkopuolella, kuten ei myöskään muilla meidän maan viranomaisilla. Asiakas istuu hiljaa, itkee hieman ja toteaa, ettei tarvitse mitään ja pärjää kyllä. Kysyn tapaamisen jälkeen sosiaalityöntekijältä, onko asiakas ollut itsetuhoinen tai onko hänellä esim. lääkkeitä itsellään. Sos.tt:n mukaan lääkkeitä ei pitäisi olla ja sanoo, että seuraavat kyllä vointia tarkasti.

....

⁵⁷ Ks. maahantulokielto UlkL 144 § ja maahantulokiellon määrittämisen ja peruuttamisen perusteet UlkL 150 §.

Kyseinen päätös herättää monia kysymyksiä. Ovatko viranomaispäätökset ristiriidassa toisensa kanssa? Asiakkaan maahantulokiellosta päättää Maahanmuuttovirasto, joka ei tässä tapauksessa käsitellyt asiakkaan oleskelulupa-asiaa aineellisesti Suomessa. Maahanmuuttovirasto palautti asiakkaan turvapaikka-asian käsittelyn siihen EU-maahan, jossa asiakasta oli hyväksikäytetty seitsemän vuoden ajan. Tehdessään asiakasta koskevan käännytyspäätöksen Maahanmuuttovirasto määräsi asiakkaalle samalla kahden vuoden maahantulokiellon.

Joutsenon vastaanottokeskuksen asiakaskirjauksista ei ilmene, oliko Maahanmuuttovirasto tietoinen poliisin tekemästä ihmiskauppaan liittyvästä laajahkosta tutkinnasta (asiakasta kuulusteltiin kolme päivää) tai siitä, että poliisi oli tunnistanut asiakkaan virallisesti ihmiskaupan uhriksi. Aineistosta ei ole selvitettävissä myöskään sitä, kulkiko asiasta tieto poliisin sisällä. Siirtyikö asiakkaan tosiasiallista haavoittuvaista asemaa koskeva tieto tutkintayksiköstä tai KRP:stä ulkomaalaispoliisille, joka panee täytäntöön maastapoistamispäätöksen? Olisiko Maahanmuuttoviraston käännytystä/takaisinottopyyntöä koskeva päätös jäänyt tekemättä, mikäli sillä olisi ollut tieto poliisitutkinnan sisällöstä? Tai olisiko Maahanmuuttovirasto jättänyt tai voinut jättää harkinnanvaraisena määrättävän maahantulokiellon kokonaan määräämättä?

Käsillä olevasta aineistosta ei ole mahdollista selvittää sitä, missä määrin Maahanmuuttovirasto määrää vastaavissa tilanteissa asiakkaille maahantulokiellon. Asiaa olisi syytä selvittää laajemmin ja pohtia sitä, tulisiko maahantulokielto jättää kategorisesti määräämättä tilanteissa, joissa henkilö on Suomessa varsinaisesti tunnistettu ihmiskaupan uhri – samalla tavoin, kuin laissa on nimenomaisesti määritelty, että maahantulokieltoa ei määrätä, jos maasta poistettava on saanut ihmiskaupassa uhriutumisen perusteella oleskeluluvan, mutta hänen lupaansa ei uusita.

5.6.4. Uskonnolliset yhteisöt ihmiskaupan uhrien auttajina

Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille, että uskonnollisilla yhteisöillä on rooli ihmiskaupan uhrien tukemisessa ja auttamisessa Suomessa. Selvityksen aineistossa esiin tulevat uskonnolliset yhteisöt ovat olleet muita kuin valtakirkkoon kuuluvia uskonnollisia yhteisöjä.⁵⁸ Esiin tulleilla uskonnollisilla yhteisöillä ei useinkaan ole virallista asemaa auttamisessa, mutta tosiasiaa ne näyttävät olevan aineiston (sekä kunta-aineiston että Joutsenon vastaanottokeskuksen aineiston) perusteella vahvasti läsnä monien ihmiskaupan uhrien elämässä. Tämä näyttää koskevan muun muassa naisia, jotka ovat yksinhuoltajaäitejä ja joilta puuttuu muita sosiaalisia kontakteja ja tukiverkkoja. Aineistosta tulee esiin, että uskonnolliset yhteisöt tuovat asiakkaiden elämään merkitystä ja sosiaalisen verkoston, sisältöä ja rytmiä arkeen sekä ihan konkreettista apua. Yhteisöt auttavat asiakkaita muutoissa, kodinhankinnoissa, järjestävät lastenhoitoapua ja auttavat esimerkiksi työnhaussa. Uskonnollisten yhteisöjen jäsenet vierailevat myös asiakkaiden kotona, lukevat heidän kanssaan Raamattua ja vievät asiakkaita uskonnollisiin kokouksiin. Aineistosta ei tule esille, miten asiakkaat päätyvät uskonnollisiin yhteisöihin tai tekevätkö uskonnolliset yhteisöt aktiivisesti työtä ihmiskaupan uhrien parissa. Koska kyse on haavoittuvaisessa asemassa olevista, usein hyvin traumatisoituneista uhreista, kaikki tämän asiakaskunnan parissa tehtävä ammatillinen tai vapaaehtoistyö olisi hyvä saada näkyväksi.

⁵⁸ Aineistossa on tullut esille seuraavat uskonnolliset yhteisöt: Jehovan todistajat, helluntaiseurakunta, vapaakirkko, kansainvälinen seurakunta, katolinen kirkko, mormonikirkko, metodistikirkko ja islamilainen seurakunta.

Kotikäynti asiakkaan kotona. Paikalla VOKin sosiaalityöntekijä XX. Asiakas asuu vastaanottokeskuksen rivitalossa. Paikalla on myös asiakkaan kummi paikallisesta seurakunnasta kahden lapsensa kanssa. Kummi on ilmeisen perillä asiakkaan asioista, osallistuu aktiivisesti keskusteluun.

Asiakas on saanut tiedon, että lakimies on vaihtunut ja haluaa nyt tietää, kuka asian on järjestänyt. Kerron, ettei auttamisjärjestelmälläkään ole tästä tietoa. Asiakas ja kummi seurakunnasta sanovat, että lakimies olisi vaihtunut oikeuden päätöksellä.

Asiakas on käynyt aiemmin terapiassa, mutta lopettanut. Kertoo, ettei kokenut hyötyvänsä. Hänelle oli määrätty lääkkeitä, joista kertoi tuleensa huonovointiseksi. Tapaa VOKin ohjaajaa ja seurakunnan väkeä, mutta ei halua varsinaista ammattiapua tällä hetkellä. (Kirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

Tavattu asiakas kotikäynnillä XX-kaupungissa. Oleskelee siellä nyt kaverinsa luona opiskelija-asuntolassa, kirjoilla edelleen YY-kaupungin VOKissa. [...] On tutustunut ihmisiin myös mormonikirkon kautta. YY-kaupungissa käynyt metodistikirkossa, mutta ei ole löytänyt sellaista XX-kaupungista. Autettu etsimään kirkkoa netistä, on iloinen tästä ja aikoo mennä myös metodistikirkossa käymään. (Kirjaus auttamisjärjestelmän aineistosta.)

6. IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMINEN JOUTSENON VASTAANOTTOKESKUKSEN TYÖNTEKIJÖIDEN HAASTATTELUJEN VALOSSA

Hankkeessa haastateltiin kuutta auttamisjärjestelmässä työskentelevää Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijää. Koska auttamisjärjestelmä on hankkeen kannalta hyvin keskeinen toimija, heidän haastattelunsa käsittelivät laajasti ihmiskaupan uhrien tilanteeseen, auttamiseen, uhrien tunnistamiseen, palveluiden järjestämiseen, palvelutarpeisiin, käytännön auttamistyöhön, auttamisjärjestelmää ohjaaviin periaatteisiin, eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön, rikosprosessiin ja lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä.

6.1. Auttamisjärjestelmän kasvanut asiakasmäärä

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 2006 alkaen ja asiakasmäärä on hiljalleen kasvanut näiden vuosien aikana. Vuosien 2011–2015 aikana asiakasmäärä vaihteli kunakin vuonna noin 80 ja reilun sadan välillä. Vuodesta 2016 alkaen asiakasmäärä on lisääntynyt voimakkaasti ja vuoden 2016 lopulla asiakkaita oli noin tuplasti aiempiin vuosiin verrattuna.⁵⁹ Kasvanut asiakasmäärä näkyy yhden haastateltavan mukaan siten, että työntekijällä on vähemmän aikaa asiakasta kohden ja vähemmän aikaa perehtyä yksittäisen asiakkaan tapaukseen.

MV: No miten, kun sä sanoit että siis aika per asiakas on luonnollisesti vähentynyt kun on tuplaantunut [asiakkaiden] määrä, vaikuttako se jotenkin muuten siihen avun tarjoamiseen?

H7: Se vaikuttaa siihen että, että minulla ei ehkä ole enää niin paljon aikaa miettiä mitä vaikka tälle yksittäiselle asiakkaalle kuuluu ja lähteä niin usein soittamaan vaikka sille kunnan työntekijälle että mitä asiakkaalle kuuluu, onko kaikki hyvin, voidaanko tarjota jotain – että se on ehkä enemmän menee siihen suuntaan että sieltä sitten otetaan yhteyttä ja se on vähän semmoista kiireisimpien asioiden hoitamista että semmoinen kiireetön pohdinta, sehän vähenee tietenkin tosi paljon, mikä on harmi koska se sitten taas, kaikki asiakkaathan ei niin tuo itse esille sitä tarvettaan..

Työ on ajankäytöllisesti haastavaa ja lisäksi auttamisjärjestelmän työntekijöiden työskentelyalue on maantieteellisesti laaja (kattaen koko Suomen). Yksi auttamisjärjestelmän työntekijä on sijoitettu Ouluun,⁶⁰ muut työskentelevät Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä.⁶¹ Työhön sisältyy paljon matkustamista. Haastateltava totesi, että kaikilla työntekijöillä on valmius liikkua nopeasti ja kaikilla on joustava työote.

Auttamisjärjestelmässä työskenteli hankkeen aineistonkeruun aikaan keväällä/kesällä 2017 yhteensä kuusi työntekijää. Johtajan ohella työntekijät olivat joko ylitarkastajia tai sosiaalioh-

⁵⁹ Auttamisjärjestelmän tilannekatsauksen mukaan vuoden 2017 lopussa palveluiden piirissä oli yhteensä 322 henkilöä. Näistä 230 oli aikuisia asiakkaita, 15 alaikäisiä asiakkaita ja 77 asiakkaiden alaikäisiä lapsia. Hieman yli puolet asiakkaista oli naisia tai tyttöjä. Auttamisjärjestelmään otettiin vuoden 2017 aikana 127 uutta asiakasta. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: Tilannekatsaus 1.1.-31.12.2017.)

⁶⁰ Hänen työskentelyalueensa on pääasiassa Pohjois- Suomi ja länsirannikko, mutta käytännössä hän voi kuitenkin hoitaa asiakkaita koko maassa.

⁶¹ Huom. Syksyllä 2017 auttamisjärjestelmään rekrytoitiin sosiaalityöntekijä, jonka sijoituspaikka on Maahanmuuttovirasto Helsingissä.

jaajia. Yksittäisellä auttamisjärjestelmän työntekijällä voi olla kymmeniä asiakkaita. Esimerkiksi sosiaaliohjaaja voi hoitaa samanaikaisesti kymmenien eri puolelle maata oleskelevien asiakkaiden asioita. Sosiaaliohjaaja tekee konkreettista työtä asiakkaan kanssa, kun taas ylitarkastajat ovat enemmän taustalla, seuraavat asiakkaan rikosasiaa ja hoitavat oleskelulupa-asioita sekä erilaisia hallinnollisia päätöksiä. Sosiaaliohjaaja selvittää asiakkaan palvelutarpeita ja järjestää palveluita, ohjaa ja neuvoo sekä koordinoi palveluita eri toimijoiden välillä (esim. kunnan sosiaalitoimi, mikäli asiakkaalla on kotikunta). Ylitarkastajien toimenkuvaan kuuluu muun muassa ohjausta ja neuvontaa sekä koulutusta ja tiedotusta. Neuvonnan kohderyhmiä voivat olla niin viranomaisten ja järjestöjen edustajat kuin tavalliset kansalaiset.

Asiakkaiden määrän lisääntyessä ajankohtainen kysymys on se, missä menevät järjestelmän resurssien rajat. Yksi auttamisjärjestelmän työntekijöistä vastasi kysymykseen siitä, kuinka paljon auttamisjärjestelmä pystyy ottamaan asiakkaita, seuraavalla tavalla:

Hyvä kysymys! Tosi hyvä kysymys. Kyllä varmaan jossakin vaiheessa [tulee raja vastaan], mutta ei me voida sen takia jättää ottamatta asiakasta, että meille ei nyt mahdu – meidän otetaan kaikki jotka lain mukaan tarvitsee sen palvelun, että minä todellakin toivon että siinä vaiheessa kun se joku tietty raja, veteen piirretty viiva, ylittyy, että me oikeasti saadaan nopealla aikataululla sitten lisää käsiä. Ei tämä muuten voi toimia. Ei mitenkään. (H7)

Toinen haastateltava totesi, etteivät auttamisjärjestelmän resurssit ole millään tasolla riittävät ja myös kolmas työntekijä otti tiukan tilanteen esiin:

Tosi tiukoilla ollaan. Sillä tavalla hyvä tilanne, että mitkään tapaukset, joissa joku on välittömän avun tarpeessa, kyllä pystytään sellaiseen vastaamaan, mutta näkyy siinä, että huomattavasti pidentyneet ajat, että saa päätöksiä uusiin esityksiin. Sosiaaliohjaajien puolella on hirvittävästi asiakkaita, hipoo sataa per sosiaaliohjaaja. (H8b)

Haastateltava kuitenkin totesi, ettei ole mitään rajaa, minkä ylittyessä järjestelmä ei pystyisi ottamaan lisää asiakkaita. Kyse on siitä, miten kysyntään pystytään vastaamaan riittävän nopeasti. Esimerkiksi lisähenkilökunnan ja lisämäärärahojen saaminen on kankea prosessi.

Näkyy siinä, että miten nopeasti pystytään selvittämään uuden asiakkaan palvelutarpeita ja järjestää palveluita, niin totta kai se hidastuu. Kyllähän se jossain näkyy – ei ihmiset voi yötä päivää tehdä töitä. (H8b)

6.2. Työnjako ja yhteistyö eri toimijoiden välillä

Joutsenon vastaanottokeskus tekee yhteistyötä useiden tahojen kanssa uhrien auttamisessa. Joutsenon vastaanottokeskuksella on monesti koordinoiva rooli ja esimerkiksi kunnan (uhrit, joilla on kotikunta) tai vastaanottokeskuksen (turvapaikanhakijat) sosiaaliohjaaja on niin sanottu lähiohjaaja, joka tapaa asiakasta ja auttaa häntä käytännössä. Joutsenon vastaanottokeskus järjestää palvelut niille, joilla ei ole kotikuntaa tai jotka eivät ole turvapaikanhakijoita. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijä on näiden asiakkaiden osalta niin sanottu lähiohjaaja. Käytännössä heillekin ostetaan monesti tukityötä esimerkiksi Rikosuhripäivystykseltä. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät eivät voi olla fyysisesti kaikkien

eri puolella Suomea oleskelevien uhrien kanssa, jolloin heidän tehtävänsä on järjestää palvelut ja varmistaa, että on joku taho, joka on lähellä asiakasta.

Nehän on tavallaan helpoimpia keille me tarjotaan kaikki, koska itse pystyy ostamaan ja tarjoamaan ne. Että se on vaikeinta, jos on sellainen tosi nihkeä kotikunta, joka ei ala hankkia mitään. Vaikka niin kuin vie sitä viestiä ja kertoo että "hei te voitte oikeasti hakea vaikka ely-korvaukset, jos tämä niin kuin rahasta on kiinni" ja tuo sitä tarvetta esille niin. Kun siitä tulee monesti arvovaltakysymys että "sinun ei tarvitse tulla tänne kertomaan miten me hoidetaan" – että vaikka yrittää lähteä sillä tavalla, yritän lähteä tosi myönteisellä tavalla, "hei me ollaan kaverina tässä ihan että ei me tulla pomottelemaan" tai sillä tavalla niin – tuntuu monesti otetaan vähän sillä tavalla, että senkin takia on myös haastavaa se etänä oleminen että kun sähköpostit on monesti tosi vaikeasti tulkittavissa ja tuntuu että saisi olla joku nobelisti, että pystyisi kirjoittamaan sellaisen jota ei ehkä jossain vaiheessa väärin tulkittaisi – mutta sitten minä näkisin että kun on itse paikanpäällä ja siinä voidaan jutella niin sitten ne menee vähän paremmin (...) (H7)

Sitaatissa tulee esille yhteistyön haastavuus erityisesti silloin, kun ei ole mahdollista työskennellä kasvotusten. Kasvokkainen yhteistyö on ihan eri asia kuin yhteyden pitäminen puhelimitse tai sähköpostitse ja haastateltava kokeekin hankalaksi sen, että aikataulut eivät aina anna myöten, varsinkaan yllättävissä tilanteissa, että pystyisi matkustamaan paikan päälle selvittämään tilanteita.

Sitaatissa tulee myös kiinnostavalla tavalla esiin mahdolliset eri toimijoiden väliset ristiriidat ja arvovaltakysymykset. Haastateltavan mukaan auttamisjärjestelmän tarjoamaa apua pidetään kunnissa joskus "pomotteluna" ja toisen tontille tulemisena. Koska tässäkin selvityksessä käy ilmi, että monissa kunnissa ei ole riittävästi tietoa, osaamista ja kokemusta ihmis-kauppa-asioissa, olisi perusteltua, että kunnissa hyödynnettäisiin auttamisjärjestelmän tarjoamaa apua ja asiantuntemusta. Eri toimijoiden välinen luottamus olisikin keskeistä onnistuneen yhteistyön kannalta.

NO: Millainen teidän työnjako on kuntien kanssa?

H8b: Työnjako on selkeä ja lakiin perustuva: palvelut tulevat kotikunnasta, sosiaalityön vastuu kotikunnassa. Meidän rooli on antaa konsultaatiota ja apua, mutta joskus jos kotikunta ei ymmärrä mitä pitäisi tehdä, joskus on melkein asiakkaan edun valvontaa ja voimakkaammin ja joskus soittanut valvovalle viranomaiselle AVlin.

MV: Tuleeko joskus konflikteja teidän ja kuntien edustajien kanssa?

H8b: Joo. Aiemmin selkeämminkin huutamista puhelimesta meille päin. Nyt vähän vähentynyt – ei avointa konfliktia, mutta eriäviä näkemyksiä, liittyy siihen, että jos eivät tunne lainsäädäntöä. Sosiaalityön alue on aina sellaista, että on monia toimijoita, joilla voi olla eriäviä mielipiteitä siitä, mitkä ovat asiakkaan tarpeet, mutta sitä se sosiaalityön tekeminen on – tuodaan pöytään kaikki ja niistä muodostetaan yhteinen suunta. Ongelmallisimpia kun vedetään eri suuntiin, tuhoisaa asiakkaille. Jos on kotikunta ja auttamisjärjestelmän asiakas, ja sitten on vielä [järjestö X], joka antaa tukihenkilötukea, voi olla, että meidän ja kunnan näkemys on joku, mutta [järjestön X:n] näkemys on eri jne jne. Jos on lapsia ja yhteistyö lastensuojelun kanssa – on perhetyötä, voi olla hirvittävän isoja verkostoja.

Luottamuksen lisäksi tai osana sitä yhteistyön sujuvuuden kannalta olisi myös olennaista, että eri osapuolet kokisivat istuvansa samassa veneessä ja ajateltaisiin ensisijaisesti asiakkaan parasta. Toisinaan eri toimijoilla on kuitenkin keskenään aivan erilaiset käsitykset asiakkaan auttamisesta. Luottamuksen puute mainittiin myös toisessa kohdassa haastattelussa, jossa todettiin, että vastaanottolakiin liittyvät ongelmat koetaan auttamisjärjestelmän viaksi. Haastattelussa ei eritelty tarkemmin, mihin tahoihin tässä viitataan. Niin ikään todettiin, että joidenkin järjestöjen kanssa aiempi yhteistyö on loppunut. Yksi syy saattaa olla se, ettei ole yhteisiä asiakkuuksia.

Toisaalta joidenkin tahojen kanssa todettiin puolestaan olevan erittäin hyvää yhteistyötä. Esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välinen yhteistyö on haastateltavien mukaan aktiivista ja toimivaa. Tähän mainittiin vaikuttaneen osaltaan se, että Rikosuhripäivystys on saanut rahaa ihmiskaupan vastaisen työhön, mikä on mahdollistanut yhteistyön lisäämisen. Myös tietyt vastaanottokeskukset (Vaasa, Kristiinankaupunki, Turku) mainittiin tahoina, joiden kanssa Joutsenon vastaanottokeskus tekee tiivistä yhteistyötä. Myös yhteistyön Joutsenon vastaanottokeskuksen ja muiden toimijoiden välillä todettiin kohentuneen esimerkiksi pohjoisessa sen jälkeen, kun Ouluun on sijoitettu yksi työntekijä. Useampi haastateltava totesi, että työntekijän sijoittaminen Ouluun on ollut todella hyvä asia ja työntekijä on pystynyt luomaan yhteistyöverkostoja seudullaan. Myös järjestelmään tulneiden asiakkaiden määrä esimerkiksi Lapin seudulta on alkanut kasvaa. Olisikin hyödyllistä, että enemmänkin auttamisjärjestelmän työntekijöitä sijoitettaisiin eri puolille Suomea. Esimerkiksi Turku mainittiin paikkakuntana, johon olisi hyvä saada oma työntekijä, koska Turku on maantieteellisesti kaukana sekä Joutsenosta että Oulusta.

Yhteistyön muotoina mainittiin muun muassa verkostopalaverit. Verkostopalaveriinkin osallistuu (ainakin ideaalitapauksessa) moniammatillinen ryhmä, joka koostuu kaikista asiakkaan auttamiseen osallistuvista tahoista tai tahoista, jotka jollain tavoin ovat tietoisia asiakkaan tilanteesta. Palaverissa voi olla läsnä esimerkiksi asiakas(perhe), auttamisjärjestelmän työntekijä, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä, mahdollisesti terveydenhoitaja, perheyöntekijä, ohjaaja ja/tai lastensuojelun edustaja. Verkostopalaverien todettiin olevan todella tärkeitä, koska niissä mietitään yhdessä asiakkaan/perheen tilannetta ja palveluiden tarvetta. Jäi kuitenkin epäselväksi, kuinka usein tällaisia palavereita pidetään, kuinka systemaattisesti näitä järjestetään eri asiakkaille ja pidetäänkö niitä myös tapauksissa, joissa asiakas oleskelee kaukana niistä seuduista, joilla työskentelee Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöitä. Yleisesti ottaen niiden todettiin olevan tarveperustaista, sosiaalityön perustekemistä.

6.3. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen todettiin haastatteluissa yhdeksi keskeiseksi haasteeksi auttamistyössä. Haasteet liitettiin erityisesti lainsäädännön (varsinaista) tunnistamista koskevaan osaan.

Tunnistamisosio ei ole kovin hyvä. Oltaisiin toivottu, että avattaisiin paremmin koko prosessi, että olisi selkeämpää mitkä tämän oikeusvaikutukset ovat, mitkä ovat varsinaiset tunnistamisen selkeät oikeusvaikutukset. Tunnistamisen osalta, jos me tunnistetaan, mitkä ovat sen oikeusvaikutukset – on oikeus asiakkuuteen, mutta vaatisi jo ulkomaalaislain ja poliittisesti vaikeiden la-

kien avaamista, millaisia on oleskelulupakäytännöt – auttamisesta ja siihen liittyen tulisi tulla selkeämpi kokonaisuus. (H8b)

Samainen haastateltava pohti auttamisjärjestelmän roolia uhrien tunnistajana:

H8b: Varsinainen tunnistaminen olisi pykälä jota pitäisi pohtia. Matalalla kynnyksellä voidaan ottaa auttamisjärjestelmään, ennemmin tai myöhemmin tieto menee poliisille, ja poliisi tekee oman ratkaisunsa, aloitetaanko esitutkintaa vai ei, ja millä nimikkeellä. Ajatus on, että jos aloitetaan ihmiskauppanimikkeellä, tunnistetaan henkilö oikeasti ihmiskaupan uhriksi, jolloin edelleen oikeus auttamisjärjestelmän palveluihin. Pitää auttaa matalalla kynnyksellä – yleensä ihmiset tarvitsevat apua, että pystyvät edes kertomaan. Meillä on oikeus tunnistaa henkilö ihmiskaupan uhriksi jos tapahtunut ulkomailla – syyttäjä ei tee syyttämispäätöstä.

MV: Milloin te tunnistatte?

H8b: Nämä ulkomailla uhrituneet. Se on ainoa minkä laki antaa meille oikeuden. Käytännössä turvapaikanhakijana Suomessa oleskelevat ulkomailla uhrituneet.

Tunnistamiseen liittyy useita haasteita: kuka milloinkin (voi) tunnistaa ja mitkä ovat tunnistamisen oikeusvaikutukset? Joissain tapauksessa tunnistamisen voi tehdä auttamisjärjestelmä monialaista asiantuntijaryhmää kuultuaan.

MV: Eli te teette kirjallisen päätöksen, joka on valituskelpoinen siitä kun tunnistatte siinä tapauksessa kun sitä ei ole tehnyt jo poliisi tai syyttäjä tai Migri?

H9a: Joo, poliisi on tämän vuoden aikana saanut rivejään sillä tavalla järjestykseen, että he on nyt löytäneet tulkinnan esitutkintalaista, minkä mukaisesti näitä tehdään. Jos uhritunut ulkomailla niin että siinä ei ole liittymäkohtaa Suomeen esim. Libyassa tai Afganistanissa, poliisi ei avaa esitutkintaa vaan esiselvityksen, kuulee asiakasta, sen jälkeen syyttäjä tekee ratkaisun ihmiskaupasta. Silloin auttamisjärjestelmän tulee arvioida tunnistamista.

MV: Miten te sen teette?

H9a: Ei määreitä lainsäädännössä millä perusteella tunnistetaan. Mitkä ovat tunnistamisen oikeusvaikutuksia – nehän on vaan ne että saa jatkaa auttamisjärjestelmässä. Ei ole yleissopimuksen mukaista tunnistamista. Eri tunnistamisilla eri oikeusvaikutuksia. Vaikea selittää asiakkaille tai muille toimijoille. Yritämme etsiä materiaalia, onko rikoskuulustelusta selvinnyt jotain, onko asiakastyön kautta tullut selvyyttä siihen, että olisi ihmiskaupan uhri. Me esitellään ne aina asiantuntijaryhmälle, ja asiantuntijaryhmä joko puoltaa tai vastustaa tunnistamista. Mutta Joutseno tekee päätöksen tunnistamisesta. Voidaan mennä asiantuntijaryhmän mielipiteen ohi ja tunnistaa.

(...)

H9b: Poliisi on ainoa, joka pystyy tutkimaan asiaa – pitää luottaa siihen, että poliisi on tehnyt oikean arvion.

MV: Aiheuttaako hankaluuksia teidän työssä?

H9a: Harvoin on käynyt niin, että poliisi ottaa kantaa onko ihmiskaupparikos tapahtunut vai ei – he ottaa sen kannan että voiko sitä tutkia. Oli tapaus, jossa selkeä ihmiskauppa oli määritelty useiksi raiskauksiksi ja vapaudenriistoksi – piti poistaa asiakas.

Edellisessä esimerkissä tulee ilmi auttamisen kytkeytyminen rikosprosessiin. Jos poliisi tutkii rikosta jollain muulla nimikkeellä kuin ihmiskauppana, asiakas pitää auttamisjärjestelmän työntekijöiden käsityksen mukaan poistaa auttamisjärjestelmästä (tai häntä ei alun perinkään oteta järjestelmään). Toisinaan kyse voi olla ihmiskaupasta, mutta poliisi ei pysty tutkimaan rikosta tai he toteavat, etteivät resurssit riitä tutkimiseen. Haastatteluissa todettiin myös, että toisinaan kyse on poliisin asenteista ja siitä, kenelle juttu sattuu menemään tutkitavaksi. Poliisia moitittiin myös asenneongelmista ihmiskaupparikosten suhteen, eikä poliisin väitteitä resurssien puutteesta niellä mukisematta:

Poliisihallinnon puolelta sanoo, ettei ole resursseja, mutta kun ajatellaan miten vakavasta rikoksesta on kyse, jos ajatellaan rikoslain puitteissa niin en ole ikinä kuullut kenenkään sanovan poliisin puolelta että me ei tätä tappoa tutkita kun ei ole resursseja. Tätä minun on täysin mahdoton ymmärtää. Heillä saattaa olla törkeänä ihmiskauppana juttu, mutta mitään ei tapahdu. Onko yhtään murhaa/tappoa missä ei tehdä kaikkea mitä tehtävissä on – tai huumausainerikos? (H8b)

H7: (...) mutta sitten sanotaan, että mikäli esitutkinnan jälkeen viranomainen eli esitutkintaa, viranomainen tai syyttäjä, tai tuomioistuin katsoo, ettei kyseessä ole ollut ihmiskaupparikos tai ettei rikosta ole tapahtunut, tunnistaminen ikään kuin purkaantuu. Tällöin myös henkilön oikeus auttamisjärjestelmän palveluihin vähitellen lakkaa. Ja sitten, ihmiskaupan uhrilla, joka on päätetty poistaa auttamisjärjestelmästä, voidaan antaa auttamistoimia kohtuullinen aika poistamispäätöksen jälkeen.

MV: Mikä se on se kohtuullinen aika?

H7: Riippuu niistä, palvelun tarpeesta ja muista täysin, että – no kyllä nyt tulee äkkiseltään mieleen asiakas, jolla ihan kuukausia jatkettiin ihan sen takia että ei olisi jäänyt tyhjän päälle.

Tunnistamisen todettiin liittyvän läheisesti auttamisjärjestelmästä poistamiseen. Mikäli henkilöä ei tunnisteta ihmiskaupan uhriksi hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä:

No jos ei tule tunnistetuksi että jos todetaan, että ei ole ihmiskaupan uhri, niin periaatteessa meillä ei voida pitää asiakkaana. Ja sitten ei ole oikeutettu mihinkään erityispalveluihin. (H7)

Tunnistamiseen liittyy useita muitakin haasteita. Esimerkiksi Suomessa seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi joutuneita tunnistetaan suhteellisen heikosti, tai ainakaan he eivät kovin usein ohjaudu auttamisjärjestelmään. Haastateltava esittikin kysymyksen, mikseivät tunnistetut uhrit ohjaudu järjestelmään. Kyse voi hänen mukaansa olla muun muassa siitä, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevilla on korkea kynnyks lähteä viranomaisavun prosesseihin. Myös poliisin riittämättömät resurssit voivat olla osasyynä juuri seksuaalisesti hyväksikäytettyjen uhrien vähäiseen tunnistamiseen ja ohjautumiseen auttamisjärjestelmään.

Toinen haastateltava totesi, että vastaanottokeskuksissa tunnistamisen valmiudet ovat parantuneet, koska koulutukseen on panostettu ja vastaanottokeskusten työntekijöitä on koulutettu auttamisjärjestelmän ja Maahanmuuttoviraston toimesta. Joskus kuitenkin syystä tai toisesta tunnistettu uhrikin käännytetään Suomesta. Auttamisjärjestelmä voi yrittää varmistaa, että tieto asiakkaan ihmiskaupan uhriksi joutumisesta menee maahan, johon henkilö käännytetään, mutta Suomessa tehdyllä tunnistamisella ei kuitenkaan ole välttämättä mitään merkitystä ulkomailla.

H9b: Ollaan tehty sertifikaatti tunnistamisesta ihmisille englannin kielellä, joka on käännytetty Suomesta, jossa poliisi oli aloittanut esitutinnan ihmiskaupparikoksesta ja keskeyttänyt. Katsottiin, että tunnistaminen ei ollut muuttunut. Voi päästä avun piiriin ulkomailla jos on katsottu että oli ihmiskaupan uhri.

H9c: Joskus nämä sertifikaatit voi olla vain, että ihminen ollut auttamisjärjestelmässä, että jos käännytetään Suomesta, niin pääsee avun piiriin ulkomailla. Yleensä tarvitsee siellä jonkinlaisen todistuksen, että on ollut jotain uhritumista. Sillä ei ole mitään oikeusvaikutusta eli Suomessa tunnistettu uhri ei ole tunnistettu seuraavassa valtiossa. Ei välttämättä automaattisesti oikeutettu mihinkään palveluihin.

Kuten edellä on tullut esiin, auttamisjärjestelmän työntekijöiden mukaan auttamista koskevan lainsäädännön keskeinen ongelma on (varsinaista) tunnistamista koskevat epäselvyydet ja tunnistamisen oikeusvaikutukset. Myös tunnistaminen ”purkautuminen” oli kysymyksiä herättävä seikka.

Poliisi tunnistaa avaamalla esitutinnan ihmiskaupasta, jossa uhri asianomistajan asemassa, hänet on virallisesti tunnistettu. Mutta kun esitutkinta päättyy ja katsotaan tai syyttäjä katsoo, ettei ole ihmiskauppaa, niin tunnistamisen oikeusvaikutukset purkautuvat, mutta laissa ei puhuta tunnistamisen purkautumisesta. Lakisääteisesti on poistettava jos esimerkiksi hovioikeudessa – laissa ei sanota mitään tunnistamisen lakkaamisesta. Tunnistaminen on työllistävä meille – tehdään kirjalliset päätökset, joka on valituskelpoinen. Poliisilta ei tule tunnistamispäätöstä. (H9b)

Haastatteluissa tuli ilmi myös kiinnostava seikka turvapaikkaprosessin ja ihmiskaupan uhriksi joutumiseen ja auttamiseen liittyvän prosessin suhteesta. Tämä liittyy siihen, tunnistetaanko henkilö ihmiskaupan uhriksi vai joksikin muuksi/muunlaista apua tai suojelua tarvitsevaksi. Auttamisjärjestelmään on viime aikoina tullut paljon turvapaikanhakijoita. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijän mukaan ”isolla osalla heillä ei ole mitään kansainvälisen suojelun tarpeita sinällään, vaan oikeampi prosessi olisi auttamisjärjestelmän kautta.” Vaikka ihmiskaupan uhriksi joutuminen voi tuoda kansainvälisen suojelun perusteetkin, haastateltavan mukaan esimerkiksi nigerialaistaisilla naisilla – joita on ohjautunut paljon ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään – ei ole katsottu olevan kansainvälisen suojelun perusteita. Turvapaikkajärjestelmään ohjautuu siis haastateltavan mukaan henkilöitä, joiden varsinainen suojelun tarve tulisi hoidettua auttamisjärjestelmän, eikä turvapaikkajärjestelmän kautta. Haastateltava esittikin kysymyksen: Jos ihminen on turvapaikanhakija ja mahdollinen ihmiskaupan uhri, kumpi kärki edellä mennään? Turvapaikkaprosessi on tunnetumpi ja (mahdollisesti) vahvempi prosessi. Haastateltavan mukaan kyse on siitä, miten nämä prosessit mielletään. Toinen haastateltava täydensi, että joka tapauksessa, jos ihmiskauppa- ja turvapaikkaprosessi sotketaan keskenään ja mielletään, että uhrit ovat aina ulkomaalaisia, on vaara, että syntyperäiset (suomalaiset) uhrit jäävät pimentoon.

Syinä sille, miksi uhrit ohjautuvat mahdollisesti väärään prosessiin, haastateltava selitti, että joko viranomainen ohjaa henkilön (virheellisesti) turvapaikkaprosessiin tai hädässä oleva ihminen itse hakee turvapaikkaa. Viranomaisten pitäisi miettiä, onko kyseessä ihmiskaupan uhri, mitä asialle tehdään ja mitä se aiheuttaa. Kyse voi olla siitä, että poliisi- tai rajaviranomainen on tietämätön ihmiskaupasta. Haastateltava totesikin, että ”(m)eißä on totuttu siihen, että hankaluuksissa oleva ulkomaalainen on sama kuin tp-hakemus.” Ihminen pääsee kyllä suojelun ja avun piiriin, mutta on väärässä prosessissa, mikä vääristää kokonaiskuvaa. On kuitenkin huomioitava, että auttamisjärjestelmästä ei saa oleskelulupaa, joten vaikka henkilöt saisivat tarvitsemansa (ihmiskaupan uhriuteen liittyvän) avun auttamisjärjestelmästä, heidän oleskeluoikeutensa ei ratkea kyseisessä järjestelmässä. Maassaoleskeluoikeus on monen ulkomaalaistaustaisen kannalta erittäin olennainen asia, joka määrittää heidän senhetkistä elämäntilannettaan.

6.4. Asiakkaiden esittäminen ja ottaminen auttamisjärjestelmään

Eri tahot esittävät ihmisiä auttamisjärjestelmän asiakkaiksi. Esityksiä tekee enenevissä määrin Maahanmuuttovirasto (esim. turvapaikkapuhuttelussa tunnistettujen uhrien osalta). Muita tahoja ovat muun muassa vastaanottokeskukset (esim. sosiaalityöntekijä tai terveydenhoitaja), poliisi, alaikäisen edustajat, turvakodin työntekijät ja järjestöt. Osa asiakkaista otetaan järjestelmään papereiden perusteella, tapaamatta asiakasta. Erityisesti turvapaikanhakijoita otetaan usein järjestelmään papereiden perusteella, koska heistä on yleensä paljon materiaalia saatavilla Maahanmuuttovirastosta ja vastaanottokeskuksesta. Toisinaan asiakkaita otetaan järjestelmään hyvin vähillä tiedoilla ja asiaa aletaan esimerkiksi majoituksen järjestämisen jälkeen selvittää tarkemmin. Silloin, kun poliisi on aloittanut tutkinnan ihmiskaupparikoksesta, kyseisen rikoksen asianomistajan osalta mitään lisäselvittelyä ei tarvita auttamisjärjestelmään ottamiseksi, mikäli henkilöllä on avuntarve (ja useimmiten on). Erään haastateltavan mukaan ”rikosasia on itsessään riittävä peruste.”

MV: [Miten] auttamisen prosessi menee?

H8b: Kun tulee uusi esitys, niin ensimmäinen on, että arvioidaan kuinka kiireellisestä asiasta on kysymys – aika raaka peli kiireellisyyden puolella että kun on paljon uusia esityksiä – otetaan ne joilla on välitön avun tarve tai turvallisuushuoli, johon heti reagoitava. Käydään esitys läpi ja pohditaan, onko riittävä vai täytyykö hankkia lisätietoa. Tarvittaessa käydään tapaamassa päätöksen teon tueksi tms. Sitten tehdään päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta. Meidän tehtävä varmistaa, että henkilö pääsee lakisääteisten palveluiden piiriin, ja saada kotikunta ymmärtämään, että kyse on ihmiskaupan uhrista.

Se, mitä järjestelmään tehtävistä esittämisteksteistä täytyy eniten selvittää, on se, onko henkilöllä avuntarvetta. Resurssien niukkuus ja kasvaneet asiakasmäärät näkyvät muun muassa niin, että kestää aiempaa kauemmin, että tehdään päätös auttamisjärjestelmään ottamisesta. Akuuteissa tapauksissa päätös tehdään kuitenkin saman tien suullisesti.

Tieto päätöksestä auttamisjärjestelmään ottamisesta toimitetaan poliisille, ellei henkilölle ole annettu toipumisaikaa, ja poliisi harkitsee, alkaako tutkia rikosta. Haastateltavan mukaan

myös vastaanottokeskukseen menee tieto, kun vastaanottokeskuksessa asuva uhri otetaan auttamisjärjestelmään.

6.5. Toipumis- ja harkinta-ajat

Toipumis- ja harkinta-ajoista puhuttiin auttamisjärjestelmän työntekijöiden kanssa lyhyesti. Yhden haastateltavan mukaan auttamisjärjestelmän myöntämiä harkinta-aikoja ei ole ollut paljon. Toipumisajoille ei ole usein tarvetta, koska asiakkaat ovat valmiita kertomaan [kokemuksistaan] ja ovat pikemminkin turhautuneita siihen, ettei poliisi tutki tapauksia. Toisen haastateltavan mukaan ne, jotka eivät halua kertoa kokemuksistaan, eivät ylipäänsä ohjautu auttamisjärjestelmään. Kolmannen haastateltavan mukaan ei ole aivan yksiselitteistä, onko harkinta- ja toipumisajoista mahdollisille uhreille enemmän hyötyä vai haittaa:

MV: Joo. Mutta siis käytännössä silloin kun toipumis- tai harkinta-ajalla niin tai siis, niin silloin henkilöllä olisi mahdollisuus paitsi toipua niin miettiä, harkita sitä, että haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön?

H7: Että tieto menee joka tapauksessa heille mutta hän voi miettiä että onko hän..

MV: Mutta jos hän harkitsee, päättyy harkinnassa siihen, että hän ei halua yhteistyötä, niin silti tieto menee poliisille?

H7: Joo.

MV: Vaikka hän päätyy, että hän ei halua tähän järjestelmään. Onko se hyvä asia? Asiakkaan näkökulmasta?

H7: Se on, asiakkuudesta riippuen hyvä tai huono juttu, että.. Tosi tapauskohtaista. Vaikea sanoa mitään yleistä mielipidettä siihen, kyllä se on ihan täysin ihmisestä. Kyllä ehkä moni mahdollisesti jättää hakeutumatta sen takia, että – en sitä tiedä, että kuinka moni (...)

Harkinta- ja toipumisajat näyttäytyvät varsin ristiriitaisena asiana ja iso kysymys onkin auttamisjärjestelmän ilmoitusvelvollisuus poliisille. Auttamisjärjestelmällä on ilmoitusvelvollisuus poliisille silloin, kun järjestelmään otetaan ihmiskaupan uhri. Tämän on epäilty osaltaan hankaloittavan joidenkin uhrien hakeutumista auttamisjärjestelmään:

MV: Mutta järjestelmään ottaessa teillä on ilmoitusvelvollisuus poliisille?

H9b: On, ellei anneta toipumis- tai harkinta-aikaa.

MV: Mutta mihin tahansa harkinta- tai toipumis- päättyy, sen jälkeen?

H9b: Sen jälkeen tieto menee joka tapauksessa poliisille.

MV: Onko siinä ristiriitaa?

H9b: Kyllä se varmasti vähentää halukkuutta tulla auttamisjärjestelmään, koska joutuu vääjäämättä olemaan yhteydessä poliisiin.

Ilmoitusvelvollisuuden ongelmat liittyvät muun muassa siihen, onko kyse aidosti mahdollisuudesta harkita ja/tai toipua, jos asiasta kuitenkin ilmoitetaan poliisille. Paradoksaalisesti uhri siis harkitsee muun muassa sitä, haluaako hän ryhtyä yhteistyöhön viranomaisten kanssa, mutta vaikka hän päätyisi siihen, ettei halua, asiasta ilmoitetaan poliisille. Tätä on kritisoinut moni taho, paitsi tämän selvityksen puitteissa, myös eri yhteyksissä, joissa asiaa on keskusteltu Suomessa viimeisten vuosien aikana.

MV: Ristiriita että aikaa harkita tai toipua, silti ilmoitetaan?

H8b: Harkinta-ajan osalta meidän pitää ilmoittaa, että on annettu harkinta-aika. Me ei sanota muuta kuin tälle henkilölle myönnetty harkinta-aika. Sehän on jo tavallaan se ilmoitus, vaikka ei tule ilmi mitä ihminen kertonut. Jos henkilö sanoo, ettei haluakaan poliisia – meillä on ollut vain yksi – hän lähti maasta kokonaan. Ristiriita, että jo siinä kohtaa kun tulee auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, on tieto, että tiedot menevät poliisille, harkinta on jo siinä kynnyksellä siinä auttamisjärjestelmän asiakkaaksi tulemisen kynnyksellä. Teoreettisesti: tieto menee poliisille, joka haluaa tutkia, onhan asianomistajalla mahdollisuus, ettei sano kuulustelussa mitään.

6.6. Ihmiskaupan uhrien avuntarpeet ja tarjotut palvelut

Ihmiskaupan uhrien avuntarpeet ovat hyvin moninaisia ja keskenään erilaisia. Uhrit tarvitsevat terveyspalveluita, oikeudellista apua, tukihenkilön, turvallista majoitusta, lastensuojelun palveluita ja niin edelleen. Toisinaan asiakkaalle voi riittää se, että hän tietää, että on joku, joka tietää hänen olevan ihmiskaupan uhri ja joka tietää mitä on tapahtunut. Aina tarpeet eivät ole kovin massiivisia. Keskeinen ja ehkä merkittävin avuntarve on neuvonta ja ohjaus. Lisäksi peruspalveluiden järjestäminen ja niiden saatavuuden varmistaminen on keskeinen asia uhrille.

Tukihenkilöpalveluita tarjoavat pääasiassa järjestöt, esimerkiksi Rikosuhripäivystys ja Suomen Punainen Risti. Oikeudellisia palveluita saadaan esimerkiksi oikeusaputoimistoista tai yksittäisiltä lakimiehiltä. Tärkeä, mutta monesti hieman hankala asia, on turvallinen ja asiakkaalle soveltuva majoitus. Auttamisjärjestelmä järjestää asiakkailleen majoitusta esimerkiksi vastaanottokeskuksista tai niiden kautta tai yksityisiltä vuokranantajilta. Se, mihin henkilö majoitetaan, riippuu palvelutarpeesta. Auttamisjärjestelmällä on valmiussopimus muutamien vastaanottokeskusten kanssa, jotka voivat hankkia (kalustetun) asunnon hyvin lyhyellä varoitusaajalla. Aina vastaanottokeskuksen järjestämässä majoituksessa asuminen ei siis tarkoita vastaanottokeskuksessa tai vastaanottokeskuksen alueelle asumista. Vaikka auttamisjärjestelmä sijaitsee Joutsenon vastaanottokeskuksessa, siellä asuu fyysisesti vain muutama järjestelmän asiakas. Se, mitä turvallinen majoitus tarkoittaa, riippuu niin ikään asiakkaan tarpeista ja tilanteesta. Turvallinen voi viitata esimerkiksi siihen, että majoitus on toisella paikkakunnalla, turvakieltoon tai siihen, että osoitetiedot on salattu. Majoitukseen liittyvät kysymykset ovat välillä hankalia, koska Suomessa on hyvin rajallisesti ihmiskaupan uhreille soveltuvaa majoitusta. Esimerkiksi turvakoteihin pääsee nykyisin käytännössä vain lähisuhdeväkivallan uhrit, kodittomien asuntolat eivät sovellu ihmiskaupan uhreille ja Rose-koti⁶² ei ota miehiä asiakkaikseen.

Alaikäisten uhrien tarpeet riippuvat taustasta, esimerkiksi yksin tulleet alaikäiset turvapai-
kanhakijat ovat vahvan ja erityisen tuen tarpeessa. Alaikäisille tarkoitetut vastaanottokes-

⁶² Samaria ry:n ylläpitämä Rose-koti tarjoaa majoitus- ja tukipalveluja seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneille ihmiskaupan uhreille.

kukset ja perheryhmäkodit ovat hyviä paikkoja, koska niissä saa kattavan tuen ja ne ovat kodinomaisia. Tällöin auttamisjärjestelmän rooli on melko vähäinen. Lastensuojelu hoitaa alaikäisten uhrien asioita. Joskus voi myös olla tilanne, jossa ihmiskaupan uhrin lapsesta joudutaan tekemään lastensuojeluilmoitus (esim. jos on huoli vanhemman kyvystä huolehtia lapsesta, väkivaltatilanne tai päihteiden käyttöä). Tavoitteena on tällöin hakea asiakkaalle lisää tukea, ei aiheuttaa hänelle hankaluuksia.

Käytännössä Joutsenon vastaanottokeskus ostaa monet niistä palveluista, joita se järjestää asiakkailleen, koska se ei pysty itse tarjoamaan kyseisiä palveluita. Ostopalvelut liittyvät niin asumiseen, terveyteen, tulkkaukseen, oikeudelliseen neuvontaan kuin perhetyöhön. Esimerkiksi turvapaikanhakijoille ostetaan paljon palveluita. Lapsiperheille ostetaan usein perhetyöhön liittyviä palveluita, mikäli vastaanottokeskuksella itsellään ei ole tarjota perhetyötä. Joutsenon vastaanottokeskus ostaa palveluita myös esimerkiksi Rikosuhripäivystykseltä (tukityö) sekä terveystalv palveluita yksityiseltä palveluntarjoajalta. Asiakkaan saatua oleskelulupa ja kuntapaikka, Joutsenon vastaanottokeskus ei voi enää ostaa palveluita, koska lain mukaan kunnan pitää tällöin järjestää palvelut (ks. seuraava alaluku).

Haastatteluissa tiedusteltiin myös sitä, tehdäänkö asiakkaille palvelusuunnitelma tai yksilöllinen tuen tarpeen arviointi. Joutsenon vastaanottokeskus tekee suunnitelman/yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin vähintään niille, joilla ei ole kotikuntaa ja jotka eivät ole vastaanottokeskuksessa. Sen sijaan kotikunnan ja vastaanottokeskuksen pitäisi tehdä suunnitelma omille asiakkailleen. Auttamisjärjestelmällä on tietty pohja, johon kirjataan asiakkaan palvelutarve (asiakkaan oma näkemys ja työntekijän näkemys). Lisäksi asiakkaalta pyydetään tietojenvaihtolupa (minkä tahojen kanssa asiakkaaseen liittyvää tietoa saa vaihtaa).

H9b: Asiakassuunnitelma, jotka ovat meidän auttamisvastuulla, paperi, jossa käydään asiakkaan kanssa läpi asiakkaan nykytilanne, perhe ja muu sosiaalinen verkosto, asuminen, oleskelulupa, rikosasioiden tilanne, asiakkaan näkemys palveluntarpeesta/työntekijän näkemys, ja suunnitelma miten palvelut järjestetään ja seuranta ja tavoitteet.

MV: Miten seurataan?

H9a: Seurataan itse suunnitelmaa – tarkistetaan se suunnitelma tietyin väliajoin ja jos tilanne muuttuu niin siinä vaiheessa.

Kuntalaisten kohdalla sosiaalityöntekijä tekee suunnitelman, tai ainakin se pitäisi tehdä:

H9b: Sosiaalityöntekijä tekee, jos tekee. Sosiaalihuoltolaissa kirjattu jos on erityistarve, monen kunnan kanssa käynyt vääntöä siitä tehdäänkö suunnitelma. Mielestäni ihmiskauppa on erityistarve. Joskus on sosiaaliamiehen kautta saanut viedä asiaa.

Tässä haastattelussa korostui näkemys, jonka mukaan ihmiskaupan uhrilla voi myös sosiaalihuoltolain perusteella olla erityisiä tarpeita, mutta kunnat eivät aina huomioi tätä arvioidessaan uhrin avuntarvetta tai hänelle tarjottavia palveluita.

6.7. Asiakkaan siirtyminen kuntaan

Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastattelujen mukaan asiakkaita siirtyy jatkuvasti (kuukausittain) kuntiin. Auttamisjärjestelmän asiakkuus ei pääty heti asiakkaan siirtyessä kuntaan, vaan tilanteen mukaan. Yhden haastateltavan mukaan siirtymäaika vaih-

telee paljon eri asiakkaiden välillä ja voi kestää viikoista jopa vuosiin. Ihmiskaupan uhri saat-
taa siis olla pitkäänkin auttamisjärjestelmän asiakas siirryttyään kuntaan. Toinen haastatel-
tava linkitti auttamisjärjestelmän roolin jatkumisen siihen, onko henkilöllä rikosprosessi kes-
ken. Asiakkaan siirtyminen kuntaan ei vastaanottolain mukaan kuitenkaan ole itsessään
peruste poistaa henkilö auttamisjärjestelmästä.

Asiakkaan siirtyessä kuntaan auttamisjärjestelmän tehtävänä on varmistaa, että kuntaan
menee tieto siitä, että kyseessä on ihmiskaupan uhri ja varmistaa, että kunnassa ollaan
tietoisia erityiskorvausjärjestelmästä.

MV: Yhteistyö kuntien kanssa käytännössä?

*H8b: Aluksi varmistetaan, että asiakas pääsee palveluiden piiriin, sen jälkeen
verkostopalavereja – sosiaaliohjaajat käy kunnan vastuutyöntekijän kanssa
tapaamassa asiakasta palveluiden järjestämisestä, tietysti paljon puhelimen
päässä keskustelua ja yhteistyötä. Annetaan tietoa mitä tarkoittaa että on ih-
miskaupan uhri, oikeudet, meidän lainsäädäntö, kuntakorvaukset. Riippuu
asiakkaasta, joidenkin osalta on paljon tarvitseva asiakas ja käydään usein
verkostopalavereissa, tai on haasteita – meillä tunne että nyt kotikunta ei oi-
kein ymmärrä mitä tässä pitäisi tehdä. Silloin pyritään menemään enemmän
mukaan ja joskus tietysti asiakkaat pyytävätkin.*

Siinä, miten ihmiskaupan uhrin palvelut kunnassa järjestetään, on Joutsenon vastaanotto-
keskuksen työntekijöiden mukaan paljon vaihtelua eri kuntien välillä. Byrokratia on iso on-
gelma kunnissa: ne, jotka tekevät päätöksiä, eivät yleensä tapaa asiakkaita eli työntekijä
saattaa nähdä palveluntarpeen, mutta ei itse välttämättä voi päättää siitä, saako asiakas
tarvitsemansa palvelun. Monissa kunnissa ihmiskaupan uhreja on myös asiakkaina suhteel-
lisen harvoin, eikä näin ollen asiaan liittyvää kokemusta kerry paljon. Työntekijöiden vaihtu-
vuus on myös melko suurta. Erityisesti aiemmin jossain kunnissa on lisäksi ollut vastahan-
kaisuutta asian suhteen, asian ei ole ajateltu ”kuuluvan heille”.

Toisinaan kunnissa myös pelätään tarttua ihmiskauppatapauksiin, koska pelätään sitä, ettei
osata toimia oikein ihmiskaupan uhreihin liittyvissä asiakastapauksissa.

*H7: (...) taas en halua osoitella ketään sormella, mutta joissakin kunnissa niin
ehkä vähän jopa pelätään asiakkaita. Että se saattaa jopa ajautua siihen, että
ei uskalleta tehdä mitään koska, mikä on tavallaan ihan todella erikoinen lo-
giikka, että niin kuin koetaan kun en minä osaakaan niin en minä nyt sitten
tee mitään. En usko että ihmiset on tahallaan, niin kuin jättää..*

*MV: Mihin se pelko liittyy? Liittyykö se siis siihen, että ne asiat, niiden ajatel-
laan olevan niin vaikeita?*

*H7: Se liittyy siihen varmasti ja sitten jos on vaikka kunta jossa ylipäättään ei
ole edes maahanmuuttajataustaisia asiakkaita vielä kamalasti. (...)*

Haastateltava jatkoi, että uhrit pitäisi kohdata ihmisinä, eikä takertua liikaa siihen, että ky-
seessä on ihmiskaupan uhri. Palveluiden pitäisi määräytyä palvelutarpeen mukaan ja nämä
tarpeet taas vaihtelevat paljon eri asiakkailla. Haastateltava painotti, että työntekijän pitää
nähdä ihminen kokonaisuutena, eikä vain ihmiskaupan uhrina.

Haastatteluissa tuli esiin niin hyviä kuin huonoja esimerkkejä palveluiden saamisesta asiakkaan siirryttyä kuntaan. Ensimmäinen – hyvä – esimerkki koskee tilannetta, jossa asiakas siirtyi vastaanottokeskuksesta kuntaan:

”(...) esimerkiksi [kaupungin nimi]ssa oli todella hyvä esimerkki, että kaupunki otti heti siitä kopin ja he jatkoivat samalta palveluntuottajalta ostamista ja siinä jatkaa samat henkilöt siellä kotona käymistä eli asiakkaalle ei näkynyt mitenkään tämä että maksaja vaihtui.. (H7)

Toisesta kunnasta haastateltava sen sijaan toi esiin epäonnistuneen esimerkin:

(...) yksi kunta, niin, oli tällainen erittäin huonokuntoinen asiakas, jolle [Joutsenon vastaanottokeskus osti] terapiaa [yksityiseltä palveluntuottajalta] ja heillä oli oikein hyvä terapiasuhde tämän terapeutin kanssa, ja etukäteen kun tiedettiin että ok, tuli oleskelukuntapaikka ja yritin järjestää sillä tavalla, että hän olisi saanut jatkaa tällä samalla terapeutilla. Mutta kunta mielestään pysyi järjestämään tämän ihan omista palveluista. Käytännössä se meni sitten siihen, että asiakkaalla ei ole yhdeksään kuukauteen ollut minkäänlaista terapiaa. Kunta olisi saanut edelleen kaikki korvaukset tästä kunhan olisi vaan jatkanut ja olisivat voineet jatkaa tätä ostamista, että – en tiedä oliko tässä nyt tällainen – arvovalta-asia vai miten – mutta tuota ei mikään – yritykset ei tuottaneet tulosta että.. Tällainen on tosi ikävä.. (H7)

Jälkimmäinen on valitettavan hyvä esimerkki siitä, kuinka asiat menevät pieleen ja palvelupolku katkeaa sekä siitä, etteivät kunnat tiedä, että vastaanottolaki mahdollistaa palveluiden ostamisen siten, että kustannukset korvataan kunnalle. Erään haastateltavan mukaan kunnat eivät tunne kovin hyvin korvausjärjestelmää, eikä kaikille ole selvää, mitä korvaukset ovat ja kuka niitä hoitaa. Kunnan tekemä ratkaisu voi liittyä myös kuntien autonomiaan, halun näyttää, ettei toinen taho voi heidän asioitaan ohjailla, tai tietämättömyyteen ihmiskaupasta ilmiönä ja uhrien palvelutarpeista. Kyseinen esimerkki valottaa sitä, että siirtyminen auttamisjärjestelmästä tai vastaanottokeskuksesta kuntaan ei aina suju jouhevasti, eikä asiakkaan edun mukaisesti.

MV: Teidän käsitys, onko kunnat hakeneet Ely-korvauksia?

H9a: On ja paljon me tehdään sitä ohjausta ja pyritään perustelemaan sillä saamaan palveluita, että he voi hakee niitä korvauksia.

MV: Onko kunnat tietoisia korvausmenettelyä?

H9a: Riippuu kunnasta. Kyllä me aina tuodaan sitä esille, mutta meidän tehtävä ei ole kouluttaa kuntia miten korvauksia haetaan! Pitää omassa organisaatiossa olla selvillä.

Toinen haastateltava kuitenkin totesi, että kunnille kerrotaan korvauksista asiakkaan siirtyessä kuntaan. Myös edellä olevasta sitaatista saa sen vaikutelman, että auttamisjärjestelmä on tiedottanut kuntaa korvausmahdollisuudesta.

Eräs haaste erityisesti ulkomaalaistaustaisten uhrien kohdalla liittyy kotoutumispalveluihin ja siihen, etteivät ihmiskaupan uhrin ”oikein istu kunnan prosessiin”. Henkilö on voinut olla niin kauan Suomessa, ettei hän ole enää oikeutettu kotoutumispalveluihin, vaikka hän saattaa olla tiedoiltaan ja taidoiltaan kuin juuri maahan tullut (esim. jos on ollut vuosikausia pakko-työssä, eikä ole nähnyt ollenkaan työpaikan ja asunnon ulkopuolista yhteiskuntaa). Henkilö

on voinut olla Suomessa useita vuosia, mutta hän ei välttämättä osaa lukea tai kirjoittaa tai puhua yhtään suomea. Henkilö ei kuitenkaan pääse esimerkiksi suomen kurssille, koska kotoutumisaika on mennyt umpeen⁶³, vaikka käytännössä hän ei osaa kieltä tai tunne suomalaista yhteiskuntaa. Paperit ja oleskelulupa saattavat kuitenkin olla kunnossa ja päälle päin näyttää siltä, ettei henkilö ole kotoutumispalveluiden tarpeessa, koska on oleskellut jo pitkään Suomessa.

Aina kuntien työntekijöille ei myöskään ole selvää, mikä heidän roolinsa ihmiskaupan uhrien auttajana on ja työnjako kunnan ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välillä voi olla epäselvä. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastattelujen perusteella kunnissa näytetään joskus ajattelevan, että jos henkilö kerran on jo auttamisjärjestelmässä, mitä kunnan sitten pitää vielä tehdä. Kuntien ja Joutsenon vastaanottokeskuksen roolien selkiyttäminen kaikille osapuolille olisi tärkeää. Sen lisäksi, että kunnilla on lakisääteinen velvollisuus auttaa niitä ihmiskaupan uhreja, joilla on kotikunta Suomessa, etenkin juuri kuntaan siirtymisen hetkellä kunnan ja auttamisjärjestelmän välinen toimiva yhteistyö on tärkeää. Esimerkiksi vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtyvän asiakkaan kohdalla Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijä saattaa olla ainoa tuttu henkilö, koska vastaanottokeskuksen työntekijöiden rooli lakkaa ja samalla voi mennä aikaa ennen kuin henkilö tapaa ensimmäisen kerran kunnan (sosiaali)työntekijänsä. Siirtymää voi helpottaa sillä, että asiakas tietää, kuka hänen asioitaan missäkin hoitaa ja että auttavat tahot tietävät oman roolinsa.

Tilanne kunnissa on kuitenkin parantunut viime vuosina ja joillain kunnilla on jo suhteellisen paljon kokemusta ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ainakin osa Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöistä oli sitä mieltä, että olisi hyvä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen keskitettäisiin kunnissa tiettyyn sosiaalitoimeen. Onnistuneita esimerkkeinä mainittiin muun muassa Helsingin sosiaalitoimen maahanmuuttajapalvelut, jossa erään haastateltavan mukaan osaaminen on ihan eri tasolla kuin monessa muussa paikassa. Myös Vaasa, Vantaa, Tampere ja Kouvola mainittiin toimivina esimerkkeinä. Toisaalta haastateltavat totesivat, että on myös kuntia, joissa ei ole juurikaan kokemusta ihmiskaupasta, mutta kun asiakkuus osuu kohdalle, hyvässä tapauksessa asiaa hoitaa erinomainen ja motivoitunut sosiaalityöntekijä, joka paneutuu asiaan kunnolla. Paljon on siis kiinni yksittäisistä työntekijöistä, kuinka hyvin asiat hoituvat. Vaikka tässä yhteydessä nämä yksittäiset työntekijät otettiin esille positiivisina esimerkkeinä, asialla on myös kääntöpuolensa. Jos asiakkaan auttaminen on kiinni yksittäisen työntekijän motivaatiosta, auttaminen ja tarvittavien palveluiden saanti on hyvin sattumanvaraista ja on selvää, että tällöin palvelun laadussa on paljon eroja sekä kuntien välillä että kuntien sisällä. Tämä herättää kysymyksen siitä, toteutuuko yhdenvertaisuus asiakkaiden välillä.

Joskus on vääntöä kunnan kanssa. Mitä enemmän on kokemusta, sitä helpommaksi yhteistyö muuttuu, mutta ongelma kuntien työntekijöiden vaihtuvuus on suurta, ja kun on saatu tietoa, niin henkilöstö vaihtuu, tieto ei pysy, kuin vettä kantaisi kaivoon. (H9a)

Toisaalta joiltain haastateltavilta löytyi myös ymmärrystä kuntien sosiaalitoimen työntekijöitä kohtaan: työpaine on valtava, asiakkaita on todella paljon ja resurssit ovat niukat. Kunnissa pitäisi kuitenkin ymmärtää myös ehkäisevän työn merkitys, eikä vain ”sammutella tulipaloja”. Haastateltavan näkemyksen mukaan kuntien pitäisi saada lisää resursseja perustyöhön, jolloin ihmiskaupan uhrit saisivat parempia palveluita.

⁶³ Kotoutumispalveluihin on oikeutettu kolme vuotta kotikuntamerkinnän jälkeen ja poikkeuksellisista syistä voidaan jatkaa viiteen vuoteen.

6.8. Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastattelujen mukaan asiakas poistetaan auttamisjärjestelmästä, mikäli kuntaan siirtyneen asiakkaan kohdalla kunnassa asiat hoituvat hyvin, asiakkaan arki on vakiintunut, eikä hän tarvitse enää erityispalveluita, tai tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta joksikin muuksi, rikosprosessi päättyy, henkilö poistuu tai poistetaan maasta tai henkilö katoaa tai haluaa itse pois järjestelmästä. Henkilö voidaan poistaa myös yleisen turvallisuuden takia.

Henkilö voidaan myös poistaa järjestelmästä, jos avuntarvetta ei enää ole. Kysymys siitä, milloin avuntarve loppuu, on kuitenkin vaikea.

H9a: [Uhriutuminen] toki vaikuttaa ihmisen loppuelämään, mutta vuosikymmenien apu ei ole meidän tehtävä – kun hän ei enää tarvitse, esim terapiaa – todetaan että nyt voidaan päättää terapia ja elämä rullaa kunnassa.

H9b: Kotikuntalaisten osalta meidän rooli alkuvaiheessa, ohjataan kuntaan, jotta asiakas saa tarvittavat palvelut.

H9a: Joskus on hankala luottaa siihen, että henkilö saa palvelut. (...)

Toinen haastateltava kuitenkin totesi, ettei auttaminen poistettaessaan lopu ”veitsellä leikaten”, vaan avunsaannissa pyritään jonkinlaiseen jatkumoon. Yleensä asiakasta ei poisteta järjestelmästä, jos rikostutkinta tai oikeuskäsittely on kesken. Yhden haastateltavan mukaan auttamisjärjestelmästä poistetaan silloin, jos rikosprosessi loppuu, eikä tässä ole harkintavaltaa. Yksi haastateltava totesi, että myös silloin, kun esitutkintaviranomainen, syyttäjä tai tuomioistuin toteaa, ettei kyse ole ihmiskaupparikoksesta, mahdollisen avun pitää tulla joltain muuta kautta kuin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä – huolimatta siitä, onko henkilöllä avuntarve. Tähän kiteytyy keskeinen järjestelmästä poistamiseen liittyvä kysymys sekä rikosprosessin ja auttamisen välinen yhteys.⁶⁴

MV: Mutta periaatteessa, kun syyttäjä tekee päätöksen, että ei ihmiskauppaa, te poistatte?

H9b: Joo, siinä vaiheessahan sitä asiaa on jo tutkittu ja selvitetty – meidän pitää luottaa siihen, että ihmiset, joiden ammattitaito on nimenomaan siinä esitutkinnassa ja tutkinnan tulosten arvioinnissa, niin osaavat sen tehdä ja tekevät miten laki määrää.

NO: Miten näette että auttaminen on sidottu rikosprosessiin?

H9a: Hankalaa työvoiman hyväksikäyttötapauksissa, esim jos rikosnimike ei tule, tämä on kaksipiippuinen juttu, tämä on tarkoitettu vain ihmiskaupan uhrien auttamiseen, ei muiden uhrien, ei pitäisi käyttää veronmaksajien rahaa muiden rikoksien uhreille. Silloin selkeä peruste poistamiselle, ei tarvitse vedota muihin syihin. Ihminen pystyy hyväksymään tämän paremmin. Toki annetaan ihmiselle aikaa järjestää asioita. Eihän se katkea kuin seinään että nyt lennät ulos. Loppuun saattaa liittyä paljonkin asiakastyötä kun katsotaan että sinulla on tällainen ja tällainen mahdollisuus, tai voidaan tukea palaamista kotimaahan vielä siinä vaiheessa. Tai sitten ohjata muiden palveluiden piiriin. Mutta jos asiakas kieltäytyy kaikesta, niin sitten on vähän huono tilanne.

⁶⁴ Tätä yhteyttä käsitellään lisää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien haastatteluja koskevassa luvussa.

Haastateltavat katsoivat, että auttamisjärjestelmän tarjoama apu on tarkoitettu vain ja ainoastaan ihmiskaupan uhreille, ja muiden rikosten uhreille on (mahdollisesti) oikeus muiden lakien mukaisiin palveluihin.

NO: Pitäisikö auttamisjärjestelmällä olla enemmän harkintavaltaa tilanteissa, jossa tutkinta meneekin niin että ei ole ihmiskauppaa, vaikka olisi viitteitä ihmiskaupasta?

H8b: Allekirjoitan sen, että osaaminen on kirjavaa – tehdään paljon keskustelua tutkinnanjohtajien kanssa siitä, että meidän mielestä tämä kyllä olisi ihmiskauppaa. Itse mieluummin lähtisin sitä kautta – mennään vähän perse edellä puuhun, jos lähdetään siitä, että laajennetaan lainsäädäntö niin että meille enemmän harkintavaltaa, mutta järkevämpi tapa - pitäisi laajentaa mieluummin poliisin osaamista, koska silloin syylliset tulisivat tuomituiksi ihmiskaupasta. Tietyllä tapaa hölmöläisten hommaa, jos kompensoidaan auttamista sitä, että poliisi ei osaa, eikä voitaisi mieluummin panostaa poliisin osaamiseen.

Haastateltava sälytti vastuuta poliisille. Auttamisjärjestelmän lisääntyvän harkintavallan sijaan keskeistä olisi haastateltavan mukaan poliisin ihmiskauppaan liittyvän osaamisen vahvistaminen.

6.9. Auttamisjärjestelmän sijoittuminen sisäministeriön hallinnonalalle

Auttamisjärjestelmä siirtyi vuoden 2017 alussa Maahanmuuttoviraston alaisuuteen. Haastateltavien mukaan siirtymä ei näy suhteessa asiakkaisiin tai asiakkaiden palveluihin. Siirtymä näkyy lähinnä henkilöstö- ja hallinnollisina asioina. Yhden haastateltavan mukaan Maahanmuuttoviraston ohjaus on ollut suhteellisen vähäistä, mutta byrokratia on lisääntynyt jonkin verran ja itsenäisyys ja johtajan päätösvalta vähentynyt jonkin verran.

Mieluummin oltaisiin pysytty itsenäisinä, olisi taannut toisenlaisen statuksen, oltaisiin ketterämpiä tekemään erilaisia asioita - liittyy enemmän meidän hallintoon, ei niinkään uhrien auttamiseen. (H8a)

MV: Kaikki ihmiskaupan uhrit eivät ole TP-hakijoita tai maahanmuuttajataustaisia – jääkö ne jotenkin katveeseen?

H8a: Eivät jää katveeseen sen enempää kuin tähänkään asti. Ei se sinne näy oikeastaan millään tavalla – edelleen esiinnyttään ihmisille/uhreille auttamisjärjestelmänä, ei mainosteta, että ollaan osa Migriä.

Haastattelussa puhuttiin lyhyesti myös yleisemmin auttamisjärjestelmän sijoittumisesta sisäministeriön (SM) hallinnonalalle. Yksi haastateltava totesi keskusteltaessa siitä, onko sisäministeriö hyvä sijoituspaikka auttamisjärjestelmälle, että auttamisjärjestelmän toiminnassa on paljon yhteistyötä sisäministeriön hallinnonalan kanssa (oleskelulupakysymykset,

rikosprosessi) ja toisaalta parempaakaan sijoituspaikkaa ei ole ollut tarjolla. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) kontribuution todettiin olleen heikkoa ja haastateltava myös epäili, että STM:n alle sijoittuminen merkitsisi yhteistyön vaikeutumista SM:n hallinnonalan kanssa

6.10. Kehittämisehdotuksia ja muita huomioita

Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät kertoivat omista näkemyksistään auttamisjärjestelmän toimivuudesta ja tyytyväisyydestään sen toimintaan. Auttamisjärjestelmän todettiin tarvitsevan lisäresursseja, mutta itse osaamisen ja asiantuntemuksen nähtiin olevan hyvällä mallilla. Asiakkaita kohdataan ja kohdellaan hyvin ja järjestelmässä tehdään hyvää työtä. Yksi haastateltava kuitenkin epäili, ettei tämä näy ulkopuolelle ja hän toivoikin, että olisi resursseja myös tehdä työtä näkyvämmäksi järjestelmän ulkopuolelle muun muassa viestinnän ja koulutuksen avulla. Auttamisjärjestelmän tunnettuutta eri puolilla Suomea pitäisi parantaa. Muita haasteita aiheuttavat yhteistyön ongelmat ja lainsäädännön hankaluus uhrien tunnistamisen suhteen. Joidenkin asioiden suhteen kaivattiin joustavampia käytäntöjä, esimerkiksi sen suhteen, että auttamisjärjestelmä voisi kiireellisessä tapauksessa suoraan hankkia majoitusta kuntalaisille, eikä tarvitsisi mennä kunnan kautta (esim. pienellä paikkakunnalla voi olla hankalaa hankkia kriisimajoitusta).

Vaikka auttamisjärjestelmä ja eräät muut toimijat ovat järjestäneet koulutuksia ihmiskauppa-asioista, on koulutuksille edelleen tarvetta. Erityisesti terveydenhuollon henkilöstö tarvitsisi koulutusta ja STM:n panoksen todettiin olevan heikko tässä asiassa. Vastaanottokeskuksissa on pidetty koulutuksia ja tekeillä on myös ohjeistus vastaanottokeskuksille. Kuntaliiton ohjeistuksen todettiin olevan hyvä apu kunnille ja ohjeistuksen kunnille todettiin olevan tarpeen. Ongelma on se, etteivät kuntien työntekijät osallistu tarjolla olleisiin koulutuksiin. Yleisesti ottaen ongelmalliseksi koetaan se, ettei auttamisjärjestelmän työntekijöillä ole riittäviä resursseja kouluttamiselle muun työn lomassa, koska asiakastyö on ykkösprioriteetti.

Osa haastateltavista toivoi täsmällisempää lainsäädäntöä ja vastaanottolain todettiin olevan liian väljä. Lisäksi kuntalaisia ohjaavat säännökset pitää hakea muista laeista ja vastaanottokeskusten asiakkaiden palveluita ohjaavat säännökset vastaanottolaista. Sinänsä kuitenkin vastaanottolain ja sosiaalihuoltolain välillä ei nimetty ristiriitoja. Haaste kuitenkin on se, ettei kunnissa tunneta kunnolla vastaanottolakia.

Haastatteluissa tuli useissa kohdissa esiin se, että sekä ihmiskaupan uhrien auttaminen että ihmiskaupparikosten tutkiminen on monesti kiinni siitä, kuka asiaa ”sattuu hoitamaan” ja missä sitä hoidetaan. Haastatteluissa mainittiin useissa kohdissa, että ”riippuu, mistä kunnasta on kyse”, ”riippuu kenen poliisin pöydälle juttu päätyy” tai ”riippuu, minkälainen sosiaalityöntekijä asiaa hoitaa”. Palveluiden saanti ja resurssit vaihtelevat eri kunnissa ja eri vastaanottokeskuksissa. Myös siinä on vaihtelua, kuinka nopeasti palveluita saa ja mitä palveluita hankitaan ostopalveluina. Palvelut ja oikeudet eivät myöskään ole yhdenvertaisia eri oleskelustatuksilla oleville, tai sen mukaan, kuka palvelut järjestää. Esimerkiksi psykiatriisiin palveluihin näyttäivät pääsevän nopeammin ne ihmiskaupan uhrit, joiden palvelut Joutsenon vastaanottokeskus järjestää kuin ne, joiden palvelut järjestää kunta.

Koska ihmiskauppa on kuntien sosiaalityön kentällä vain yksi, yleisyydeltään melko marginaalinen ilmiö, on tietyllä tapaa ymmärrettävää, ettei jokainen sosiaalityöntekijä voi tuntea ilmiötä läpikotoisin. Kaikissa kunnissa ei toistaiseksi ole myöskään kokemusta ihmiskaupan

uhreista, joten ensimmäinen uhrin muuttaessa kuntaan asioita ei voidakaan hoitaa rutiinilla. Myös poliiseille ihmiskauppa on vain yksi rikos monien tutkittavien rikosten joukossa.

On kuitenkin uhrien yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, jos uhrien auttaminen ja rikosten tutkiminen on kovin sattumanvaraista ja uhrin ovat eriarvoisessa asemassa sen mukaan, missä rikos tapahtuu, missä sitä tutkitaan tai missä uhrin asuvat tai oleskelevat. Haastatteluissa mainittiin onnistuneina esimerkkeinä kuntia, joissa ihmiskaupan uhrien auttamisesta on jo pidempi kokemus ja joissa ihmiskaupan uhrien auttaminen on keskitetty esimerkiksi kunnan sosiaalitoimen maahanmuuttajapalveluihin (vaikka uhrin eivät aina olekaan maahanmuuttaja-/ulkomaalaistaustaisia). Tällöin osaaminen keskittyy tiettyyn paikkaan, eikä asiantuntemus ole vain yksittäisten työntekijöiden varassa. Sama pätee myös esitutkintaviranomaisiin. Osaamisen keskittämisellä voitaisiin parantaa edellytyksiä onnistuneelle esitutkinnalle.

7. KUNNAT IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAJINA ASIAKIRJA-AINEISTON VALOSSA

Tässä luvussa käsitellään kuntien toimintaa ihmiskaupan uhrien auttajina. Luku perustuu seitsemältä eri kunnalta saatuun asiakasaineistoon. Aineisto sisälsi kyseisten kuntien tuen piirissä olleet ihmiskaupan uhrit vuosien 2014-2016 väliseltä ajalta. Yksittäisen asiakkaan osalta aineisto sisälsi kunnan sosiaalitoimessa tehdyt asiakaskirjaukset, asiakasta koskevat päätökset (esimerkiksi toimeentulotukea koskevat päätökset) sekä osan asiakasta kohdalla terveystoimen kirjaukset. Aineisto käsitti kaiken kaikkiaan kymmenen paksua arkistomallista aineistoa. Luvun keskiössä on kuntien tekemä auttamistyö: miten kunnat ovat antaneet ihmiskaupan uhreille vastaanottolain 38 a §:n mukaisia auttamistoimia. Aineistosta on tuotu esiin myös muita uhrien auttamiseen liittyviä havaintoja. Luvun alkuosan numerointi ja otsikointi noudattelee vastaanottolakia. Lainaukset perustuvat asiakaskirjauksiin, ja ne on tarvittaessa anonymisoitu.

7.1. Uhreille annetut auttamistoimet

7.1.1. Neuvonta ja ohjaus

Neuvonta ja ohjaus voi vastaanottolakia koskevan hallituksen esityksen⁶⁵ mukaan olla oikeudellisen neuvonnan ohella myös muuta neuvontaa. Tämä voi sisältää esimerkiksi ulkomaalaistaustaiselle uhrille neuvontaa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta, asioinnista viranomaisissa tai käytännön elämään liittyvää neuvontaa. Ihmiskaupan uhreille voidaan lain mukaan antaa myös *ohjausta* palveluihin ja tukitoimiin pääsemiseksi. Tämä voi olla esimerkiksi palveluohjausta tai jalkautuvaa ohjausta kotikunnan peruspalveluiden piiriin pääsemiseksi.

Kunnilta kerätystä aineistosta tulee hyvin esiin kunnissa asuville ihmiskaupan uhreille annetun neuvonta- ja ohjaustyön tarve. Vaikka ihmiskaupan uhrien joukossa on myös huomattavan paljon suomalaisia, merkittävä osa kuntiin siirtyvistä ihmiskaupan uhreista on ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, jotka eivät ole ennen asuneet Suomessa ja joille suomalainen viranomaisjärjestelmä palveluineen on vieras. Aineistosta välittyy kuva, että kuntapaikan saaneet ihmiskaupan uhrit mielletään paljolti normaaleiksi kotoutumispalveluiden saajiksi, jotka kulkevat normaalin kotoutumisprosessin läpi ja siirtyvät sen jälkeen aluesosiaalityön asiakkaiksi. Myös valtaväestöön kuuluvat ihmiskaupan uhrit (Suomen kansalaiset) ovat monesti sosiaalitoimiston asiakkaina nimenomaan maahanmuuttoyksiköissä.

Kuntien työssä vastaanottolain mukainen neuvonta ja ohjaus kytkeytyvät vahvasti kunnassa tehtävään sosiaalityöhön. Se on pitkälti neuvontaa suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta, asioinnista viranomaisissa sekä käytännön elämään liittyvää neuvontaa. Asiakkaat – etenkin ulkomaalaistaustaiset henkilöt – tarvitsevat neuvontaa erityisesti viranomaisjärjestelmästä: miten yhteiskunnan tukijärjestelmä toimii, miten tukia haetaan, mitä tukia voi saada ja miten tulot vaikuttavat tukiin. Koska kuntaan tulevat asiakkaat muuttavat yleensä samalla ensimmäiseen omaan asuntoonsa Suomessa, asiakkaat tarvitsevat paljon apua ja tukea asumi-

⁶⁵ HE 266/2014 vp, s. 37.

seen liittyvissä asioissa: mistä hankkia asunto, mikä on takuuvuokra ja vuokratatto, miten tehdä sähkösopimus tai kotivakuutus tai miten tehdä muuttoilmoitus. Tietoja annetaan myös muista asiakkaan elämään liittyvistä viranomaispalveluista: TE-keskuksen toiminnasta, kotoutumispalveluista ja kielikursseista sekä työnhausta. Monella kuntaan tulevalle ihmiskaupan uhrilla on lapsia, minkä vuoksi asiakkaat tarvitsevat apua myös lasten asioissa: päiväkotipaikan hakemisessa, neuvolatoiminnasta, lasten terveyteen, arkirytmiin, kasvatukseen ja vanhemmuuteen liittyvissä asioissa.

Esimerkki kunnan sosiaalityöntekijän toimista asiakkaan hyväksi:

Neuvottu pakolaisen muuttoavustuksesta, peruttu kaksi kertaa tehty kotivakuutus, ilmoitettu asiakkaan tiedot TE-toimistoon, neuvottu terveystalouden käytössä, menty yhdessä tutustumaan africa-care naisten piiriin, neuvottu toimeentulotukihakemuksen täyttämiseksi, ilmoitettua yhdessä suomen kielen tasokartoitukseen, käyty läpi KELAn etuisuuksia jotka peritty väärin, autettu pyykkituvan paikantamisessa taloyhtiössä, avustettu poliisilta tulleen lisäselvityspyynnön täyttämiseksi, kerrottu kesäleireistä, täytetty yhdessä pankin kysely, päivähoiton tulokysely, muistutettu veronpalautuksista, joilla pitää maksaa vuokra tammikuussa, tuettu lastenkasvatuksessa (arkirytmi, ulkoilu), soitettu SATOon asunnon vaihtoasiassa, tilattu muuttokuljetus ja apumiehet muuttoon, oltu yhteydessä poliisiin oleskelulupa-asioissa, tehty yhdessä kesätyöhakemus ISS-siivoukseen.

Kuntiin, joissa ihmiskaupan uhrien auttaminen on keskitetty erityisyksiköihin ('maahanmuuttoyksikkö' tai 'ulkomaalaisyksikkö'), näyttää kertyvän vahvaa osaamista maahanmuuttaja-taustaisten ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Aineistosta piiryy hienolla tavalla kuva siitä, miten hyvin näiden yksiköiden työntekijät ymmärtävät sen, miten haastavaa ja vaikeaa ulkomaalaistaustaisen, vaikeasti traumatisoituneen ihmisen on Suomeen kotoutua. Työtä sosiaalitoimessa tehdään korkealla ammatillisella etiikalla, kärsivällisesti ja suurella ymmärryksellä. Niin asiakkaiden kuin asioiden eteen nähdään valtavasti vaivaa.

Suurin haaste avun antamisessa näyttää olevan se, että suomalainen järjestelmä auttaa ihmisiä 'rakenne edellä'. Asiakkaiden palvelu- ja tukipolku näyttää rakentuvan pitkälti järjestelmän ehdoilla. Fragmentoituneessa palvelujärjestelmässä jokainen ihmisen tarvitsema tuen muoto haetaan eri tahoilta: asumistuki, työnhaku, toimeentulo, terveydenhoito, lasten kasvatukseen ja kehitykseen tai lasten terveyteen liittyvä tuki, suomenkielen opiskelu, raha-asioiden hoito, oikeudellisten asioiden hoito tai sosiaalisen elämän rakentaminen. Kaikki täytyy tehdä ajallaan, täsmällisesti, tietyllä kaavakkeella tai tietyillä liitteillä, muuten tukea ei myönnetä tai asian käsittely viivästyy. Jokaista asiaa hoitaa eri ihminen kanssasi – tai asia hoidetaan ilman ihmiskontaktia sähköisesti.

Palvelujärjestelmän rakennetta ja toiminnan vaatimuksia näyttää olevan äärimmäisen vaikea sovittaa vakavasti traumatisoituneen ihmisen mielenmaisemaan. Monet asiakkaista ovat eläneet vuosikausia epämääräisissä olosuhteissa yhteiskunnan marginaalissa, hyväksikäyttökulttuurissa, jonka toimintatavat he ovat sisäistäneet. Siinä maailmassa muut ihmiset ovat epäluotettavia, raha otetaan sieltä, mistä se saadaan eikä elämän perspektiivi ole pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. Sosiaalitoimen asiakkaina olevien ihmiskaupan uhrien on vaikea hahmottaa yhteiskunnan rakennetta sekä sitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on suomalaisen yhteiskunnan jäsenenä. Asiakkaat ovat usein myös luku- ja kirjoitustaidottomia.

Kaikesta tästä huolimatta päätökset, muistutukset ja lisäselvityspyynnot lähetetään heille kirjallisina ja suomen kielellä. Asiakkaiden oletetaan kykenevän suunnitelmalliseen taloudenhoitoon, viranomais- ja raha-asioista huolehtimiseen, kodinhankintojen tekemiseen, perustoimeentulotukea koskevien normiylijäämien laskemiseen ja pitkäjänteisen ja jäsenyneen elämän rakentamiseen. Aineiston perusteella elämä näyttyy tosiasiassa kuitenkin mahdollittoman kaoottiselta, vaikka Suomessa olisi eletty jo vuosia. Laskut jäävät maksamatta, vuokrien omavastuuosuudet hoitamatta, asiakkaiden on vuosienkin jälkeen vaikea ymmärtää, mikä on KELA ja mikä TE-toimisto ja mitä tarkoittaa normiylijäämä. Se aika, joka kunnan sosiaalitoimiston palveluissa voitaisiin käyttää asiakkaan suoriutumisen tukemiseen ja itsenäisen elämän rakentamiseen, meneekin tämän kaaoksen toistuvaan selvittämiseen. Jotkut kunnat ovat harkinneet joidenkin asiakkaiden kohdalla jopa edunvalvojan hankkimista, jotta asiakkaan elämä ja erityisesti viranomaisasiat ja raha-asiat saataisiin parempaan järjestykseen.

Sosiaalitoimi tekee kuitenkin resurssiensa puitteissa mittaamattoman paljon työtä asiakkaiden eteen; on huolissaan asiakkaiden jaksamisesta, vanhemmuudesta, talouden ja viranomaisasioiden hoitamisesta, arjessa selviytymisestä ja sosiaalisen verkoston rakentamisesta. Sosiaalitoimen työntekijät kertaavat kerta toisensa jälkeen perusasioita ja asioiden hoitamisen rakennetta. Fragmentoitunut palvelujärjestelmä, resurssien vähyys, jalkautuvan tuen puute tai yksinkertaisesti se, ettei ole ketään jakamassa kuormaa tai arjen huolia, vaikeuttaa kuitenkin huomattavalla tavalla asiakkaiden kuntoutumista. Tämä hidastaa asiakkaan hyväksikäyttökokemuksista toipumista, mielekkään elämän rakentumista ja aitoa suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumista. Asiakkailla ei ole juuri lainkaan sosiaalista tukiverkostoa tai perhettä auttamassa arjessa, mikä entisestään heikentää asiakkaiden suoriutumista arjessa ja integroitumista yhteiskuntaan.

Erityisesti niiden ihmiskaupan uhrien, jotka ovat yksinhuoltajaaiteja, tilanne on hyvin haastava. Naiset kokevat olonsa varsinkin kuntaan siirtymisen alkuvaiheessa hyvin yksinäiseksi. He eivät yleensä tunne ketään, heillä ei ole sosiaalisia suhteita ja he ovat sidottuja kotiin lapsen tai lasten kanssa. Varsinkin isoissa kaupungeissa päiväkotipaikan saaminen kestää pitkään, mikä omalta osaltaan hidastaa asiakkaan kotoutumista, kielen oppimista ja mahdollisuutta rakentaa omaa sosiaalista verkostoa.

Päällimmäisenä aineistosta välittyy kuva siitä, että ensisijainen ongelma ei ole se, että asiakkailla ei olisi kotia tai taloudellista tukea, välttämättömiä elämisen edellytyksiä tai riittävää terveydenhuoltoa. Ongelma ovat ennen kaikkea rakenteellisia ja inhimillisen tuen puutteeseen liittyviä. Ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvä tukijärjestelmä on rakennettu sellaiseksi, että se edellyttää asiakkaalta kykyä hallita arkea, ymmärtää suomalaisen yhteiskunnan rakennetta ja tukikäytäntöjä, voimia ja kykyä toimia ajallaan ja täsmällisesti. Tosiasiassa monet asiakkaat ovat luku- ja kirjoitustaidottomia, heiltä puuttuu sosiaaliset verkostot, kyky ymmärtää viranomaiskieltä ja kunkin viranomaisen roolia tukijärjestelmässä. Sosiaalityöntekijät tekevät kaikkensa, mutta vallitsevissa rakenteissa se ei välttämättä tuota tulosta, vaikka ihminen olisi asunut Suomessa lähes kymmenen vuotta.

Läpikäydyin aineiston nojalla asiakkaan auttamisessa kaikkein suurin tarve ja toisaalta puute on arkisessa tukityössä ja jalkautuvan palveluohjauksen puutteessa. Jalkautuva palveluohjaus on nimenomaisesti mainittu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön esitöissä⁶⁶ sellaisena tukimuotona, jota ihmiskaupan uhrit tarvitsevat. Kuntaan muuttamisen alussa sosiaaliohjaajat vievät asiakkaat usein eri viranomaispalveluihin, näyttävät esimerkiksi TE-keskuksen, KELAn tai terveyskeskuksen sijainnin tai etsivät esimerkiksi asiakkaan kanssa taloyhtiön pesutuvan. Tämän jälkeen sosiaalitoimen tarjoama tuki muuttuu *kehoit-*

⁶⁶ HE 266/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

tamiseksi etsiä asunto tai ohjeistamiseksi etsiä lapselle lastenrattaat tai hankkia asuntoon tarvittavia huonekaluja.

Ainoastaan alkuvaiheeseen ajoittuva jalkautuva apu ei kuitenkaan yleensä riitä siihen, että asiakkaat saisivat elämänsä rakentumaan Suomeen. Osa asiakkaista saa aineiston perusteella tukea kolmannen sektorin toimijoilta. Kansalaisjärjestöt, erityisesti Rikosuhripäivystys ja Monika-Naiset näyttävät tekevän paljon työtä korvatakseen viranomais toiminnassa olevan puutteen asiakkaiden arkisessa auttamisessa: etsivät ja käyvät katsomassa yhdessä asiakkaiden kanssa asuntoja, käyvät ostamassa huonekaluja, menevät asiakkaan kanssa selvittämään asiakkaiden asioita poliisille tai muihin viranomaispalveluihin, ja ovat ylipääntänsä tukena erilaisissa arjen asioissa.

Myös monet seurakunnat ja erilaiset uskonnolliset yhteisöt ovat merkittävässä roolissa asiakkaiden auttamisessa. Laajimmillaan tämä apu on ollut useiden päivien ympärivuorokautista lastenhoitoa asiakkaan kotona asiakkaan, yksinhuoltajaäidin, ollessa sairaalassa synnyttämässä uutta perheenjäsentä. Näissä tilanteissa kunnalla on ollut tarjota ainoastaan perheen isompien lasten lyhytaikaista kiireellistä sijoitusta lastensuojelulain nojalla. Asiakkaille ei ole kertynyt sosiaalisia suhteita, eikä heillä ole sukulaisverkostoja auttamassa elämäntilanteissa, joissa apua tarvitaan. Uskonnolliset yhteisöt näyttävät olevan erityisesti yksinhuoltajaäideille, mutta myös muille ihmiskaupan uhreille merkittävä sosiaalinen yhteisö, joka tuo merkitystä elämään, antaa osallisuuden tunteen ja kokemuksen kuulumisesta johonkin. Tällä on merkitystä erityisesti niiden asiakkaiden kohdalla, joilla ei ole työyhteisöä tai sukulaisia lisäämässä osallisuuden kokemusta tai tuomassa turvallisuudentunnetta arkeen ja apua omaan jaksamiseen. Uskonnollisten yhteisöjen, esimerkiksi aineistossa useita kertoja esiintyvän Jehovien todistajien sekä kansainvälisen seurakunnan työskentelystä ihmiskaupan uhrien parissa olisi hyvä saada lisää tietoa ja tehdä työ näkyväksi.

Asiakas kokee Suomessa olemisen haasteena sen, että ihmiset eivät hymyile ja uusiin ihmisiin on vaikea tutustua.

Kotouttamisen ja kotoutumisen haastavuudesta huolimatta aineistosta löytyy myös kuvauksia asiakkaiden kokemasta tyytyväisyydestä saamaansa apuun. Elämä on alkanut sujua, arjessa on rytminsä ja asiakkaalla mielekästä tekemistä, roolinsa ja paikkansa yhteiskunnassa. Asiakas on apua saatuaan toipunut kokemastaan hyväksikäytöstä ja elämä on mennyt myönteisellä tavalla eteenpäin.

Esimerkki 1: *Kotoutumissuunnitelma laadittu TE-toimistossa 30.7.15. Osallistunut kielitestiin, josta suosituksena 0, hidas. Jonossa TE-toimiston kielikoulutukseen. Myös omaehtoinen kielenopiskelu perusteltua. Ei tiedä, mitä työtä/koulutusta tulevaisuudessa hakisi tai tekisi. Ensisijainen toive päästä mahdollisimman pian kielikurssille. Kahden pienen lapsen takia voi osallistua vain päiväopetukseen.*

Kirjaus kahta vuotta myöhemmin: *Perheen asiat on hyvin. Ainoa vaikea asia on KELAn etuuksien haku ja päätösten ymmärtäminen. Kokee rahatilanteen tiukaksi ylikalliin vuokran takia. Hakee edullisempaa asuntoa. Asiakas kokee sopeutuneensa hyvin Suomeen. Hän on saanut ystäviä. Lapset on päiväkodissa. Asiakas opiskelee tällä hetkellä asiakaspalvelupajassa ja on siellä, kunnes aloittaa hoivapajan. On elokuun lopussa aloittamassa hoitoalan opintoja ammattiopistossa.*

Esimerkki 2: *Asiakas näytti kuvia asunnostaan ja kertoi, että on iloinen asunnosta, jonka XX:n avulla sai. Ainoa puute on vanha jääkaappi, joka*

kuumenee ja asiakas sanoi, että on huolissaan, että se kuluttaa paljon sähköä.

Asiakas kävi ja jääkaappiasia on hoidossa. Huoltomies oli soittanut ja sanonut, että tuo uuden jääkaapin. Asiakas näytti kurssin lukujärjestystä ja opettajan etsimiä työharjoittelupaikkoja. Asiakas haluaisi työkokeiluun vanhusten hoitolaitokseen ja kysyi, miten tämä onnistuisi.

Arvioni mukaan asiakas selviää arjesta itsenäisesti ja erinomaisesti ja on erityisen huolellinen asioiden hoidossa ja raha-asioiden, laskujen maksuissa. Keskustelimme alueen sosiaalipalveluihin siirrosta keväällä. Asiakas toivoo, että voisi olla vielä maahanmuuttopalveluiden asiakkaana.

Asiakas sanoo, että välillä hän miettii tulevaisuutta ja sitä, jos ei saakaan oleskelulupaa tai kun käsittely on päättynyt, voiko jäädä Suomeen ja se huolestuttaa häntä. Asiakas kertoi, että viihtyy hyvin Suomessa, ei koe olevansa yksinäinen, vaikka toivoo, että löytäisi yhden hyvän ystävän Suomesta.

7.1.2. Turvallinen majoitus

Vastaanottolain auttamistoimia koskevan kohdan⁶⁷ kaksi mukaan uhreja voidaan auttaa järjestämällä heille turvallinen majoitus. Majoitus voidaan järjestää yksityisiin vuokra-asuntoihin, tukiasuntoihin, turvakoteihin, turvataloihin tai vastaanottokeskukseen.⁶⁸

Kunta-aineistosta ei tule ilmi, miten oleskeluluvan saaneet ulkomaalaistaustaiset asiakkaat valikoituvat tiettyjen kunnan asukkaiksi. Aineistosta ei selviä, ohjaako vastaanottokeskus tai auttamisjärjestelmä/Joutsenon vastaanottokeskus asiakkaan johonkin kuntaan. Useassa aineistossa olleessa tapauksessa asiakas on tuonut esille toiveensa päästä asumaan pääkaupunkiseudulle, koska asiakkailta saattaa olla siellä ennestään sosiaalisia kontakteja tai seurakunta, jossa toivoisi voivansa käydä. Kunta ja erityisesti asiakkaan asuinpaikka kunnan sisällä näyttää kuitenkin määräytyvän paljolti sen mukaan, missä on saatavissa edullisia vuokra-asuntoja.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että kunnissa asiakkaat etsivät pääsääntöisesti itse asuntonsa, usein sosiaalitoimen tukemana. Kuntaan muuttaessaan asiakkaat ovat usein asuneet vastaanottokeskuksessa, Forenomin asunnoissa tai yksityismajoituksessa esimerkiksi jonkun ystävän luona. Asunnot hankitaan yksityisiltä vuokramarkkinoilta tai kunnan vuokra-asuntokannasta. Joissain tapauksissa asiakkaita on jouduttu vakavan väkivaltariskin vuoksi majoittamaan turvakoteihin tai intensiivisemmän tuen tarpeen vuoksi ensikotiin. Turvariskitilanteessa turvallisen majoituksen löytäminen näyttäytyy haastavana. Turvakoteja ei joko ole, tai ne ovat täynnä. Turvariskitilanteessa sosiaalitoimi on tehnyt myös asuntoihin joitain turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä: hankkinut asiakkaalle turvakiellon tai esimerkiksi asennuttanut oveen turvaketjun tai ovisilmän, jotta asiakas pystyy estämään uhkaavan henkilön pääsyn asuntoon. Toisinaan asunnon sijainti on valittu sitä silmällä pitäen, että se ei ole asiakasta mahdollisesti etsivän tai uhkaavan henkilön tavoitettavissa.

Asiakkaat perustelevat pääkaupunkiseudulle muuttamisen halukkuutta myös sillä, että he kokevat isommassa kaupungissa asumisen turvallisemmaksi: mahdollisessa turvariskitilanteessa poliisi on lähettyvillä, ympäristössä liikkuu ihmisiä, eikä mahdollinen tekijä pääse samalla tavalla yllättämään kuin pienessä kaupungissa. Turvaamistoimi voi toisaalta hanka-

⁶⁷ Vastaanottolaki 38a §.

⁶⁸ HE 299/2014 vp s.38.

loittaa asiakkaan elämää. Aineistosta tulee esille esimerkiksi tilanteita, joissa viranomaispäätökset eivät löydä perille asiakkaan osoitteeseen tai muu tieto kulje asiakkaalle turvakielon takia.

Asumisessa eniten haasteita näyttää tuottavan asumiseen liittyvien kulujen hoitaminen. Asiakkaat hankkivat usein itse asuntonsa, monesti ymmärtämättä tai hyväksymättä KELAn määrittelemiä vuokrakattoja ja sitä, että vuokraton yli menevän vuokratulon joutuu itse maksamaan. Ylisuuresta vuokrasta suoriutuminen osoittautuu usein mahdottomaksi ja asiakkaat joutuvat vaikeaan velkakierteeseen tai loppujen lopuksi muuttamaan pienempään asuntoon tai alueelle, jossa vuokrat ovat alhaisemmat. Joskus asiakkaiden näyttää olevan vaikea hyväksyä tai ymmärtää tätä asiaa. Jos asumistuki tulee suoraan asiakkaan tilille (vuokratukea ei makseta suoraan vuokranantajalle), asiakkaat eivät usein ymmärrä, että tilille tuleva KELAn asumistuki on korvamerkittyä tukea vuokratuloihin. Asiakkaille syntyy jatkuvia vuokratästejä, joita puretaan maksusuunnitelmilla ja jotka toisinaan johtavat häätöuhkiin ja asunnon irtisanomisiin.

Suurin osa kunnista maksaa takuuvuokran täydennettynä toimeentulotukena asuntoa hankittaessa. Jotkut asiakkaat käyttävät vuokravälittäjätoimistoja asunnon etsimiseksi ymmärtämättä, että kulut välittäjän käyttämisestä saattavat nousta yli tuhanteen euroon. Asiakkaiden on myös vaikea ymmärtää tai hyväksyä sitä, että kunnan sosiaalitoimi ei yleensä maksa näitä kuluja.

Aineiston perusteella vaikeimpia tilanteita asumisen osalta syntyy silloin, kun asiakas poistetaan auttamisjärjestelmästä esimerkiksi sen vuoksi, että esitutkinnassa tutkintanimike muuttuu ihmiskaupasta kiskonnantapaiseksi työsyrynnäksi ja asiakas joutuu muuttamaan pois esimerkiksi auttamisjärjestelmän hankkimasta asunnosta. Jos tällaisella asiakkaalla ei ole oleskelulupa (työlupa) voimassa eikä kuntapaikkaa, hän ei ole oikeutettu KELA-etuuksiin eikä saa enää KELAn asumistukea tai tukea asumisensa järjestämiseen sosiaalitoimelta. Aineistossa on asiakkaita, jotka ovat tämän seurauksena joutuneet 'kadulle' tai etsimään uutta majoitusta itsenäisesti, oman sosiaalisen verkostonsa kautta. Myös rikosprosessin eteneminen näyttää näissä tilanteissa vaarantuvan, koska asiakkaalla ei ole enää toimeentulon edellytyksiä tai paikkaa, jossa asua. Viranomaiskirjeet eivät tavoita asiakasta, eikä asiakas välttämättä enää koe, että viranomaisapu olisi häntä varten, vaan luottamus viranomaisiin ja halu tehdä yhteistyötä katoaa.

7.1.3. Vastaanottoraha ja toimeentulotuki

Vastaanottolain auttamistoimia koskevan kohdan kolme mukaan uhrille voidaan antaa joko vastaanottorahaa tai toimeentulotukea. Vastaanottoraha on tarkoitettu toimeentulon tueksi laissa säädetyin edellytyksin niille uhreille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa. Toimeentulotuki on tarkoitettu vastaavin edellytyksin kotikunnan omaaville ihmiskaupan uhreille.

Kaikki kunta-aineistossa olleet asiakkaat elivät käytännössä yhteiskunnan tuilla. Asiakkaat saivat perustoimeentulotukea ja asumistukea sekä harkinnanvaraisesti myönnettävää täydentävää toimeentulotukea.⁶⁹ Myös ehkäisevää toimeentulotukea maksettiin usein tilanteissa, joissa asiakkaat olivat täysin rahattomia ja ilman ruokaa tai asiakkaalla oli huomattavia vuokratästejä tai muita ulosottoon menneitä laskuja, joiden maksamattomuus olisi johtanut häätöuhkaan tai luottomerkintään. Näillä ehkäisevillä toimenpiteillä pyrittiin turvaamaan yleensä lapsiperheen hyvinvointi, ruoka ja asuminen.

⁶⁹ Harkinnanvaraista täydentävää toimeentulotukea myönnettiin esimerkiksi seuraaviin hankintoihin tai kuluihin: passin hankintaan liittyvät kulut (hake-
mus-, matka-, majoituskulut, passikuvat), kotivakuutukset, lasten tarvikkeet (vuode, syöttötuoli, rattaat, koulukuvat, polkupyörä), opintoihin liittyvät kulut
(laskin, sanakirja, oppikirjat, koulutarvikkeet, ompelukone), matkalippu, muuttokustannukset, synnytystukihenkilön lasku, harrastuksiin liittyvät menot
(musiikkiharrastus), vaatehankinnat, turvallisuustoimenpiteenä sukunimen muuttamiseen liittyvät kulut,

Otteita asiakkaille myönnettyistä täydentävistä toimeentulotukipäätöksistä:

hammashoidon maksumuistutus 60€, musiikkiharrastusmenot 60€, vaatteisiin 200€, vuokratien maksu 2298€, maksusitoumus lastenvaunuista 260€, turvakodin saattajalle 30€, synnytyslasku, asunnon kalusteisiin ja tarvikkeisiin 1007€, sukunimen muuttamisesta aiheutuneet kulut 110€, vuokravakuus 1350€, kurssimaksu 40€, muuttoavustus 425€, matkakulut suomen kielen kurssille 46€, sijaishuollossa olevien lasten tapaamiskuluihin 100€, poliklinikka- ja päivystysmaksu, lääkärinkäynnit ja lääkekulut 56€, omatoimimuuttoa varten 120€, uimahalli- ja kuntosalimaksu, passikulut, passihakumatka Ruotsiin, vauvan vaunu ja sänky, malarialääkkeet, ovisilmän ja turvaketjun asentaminen oveen 150€, pesukonekustannukset 300€, sähkölasku perintäkuluineen 71€, lapsen vaatetuskustannukset 250€, käytetyn TV:n hankinta 100€, lapsen polkupyörän ja kypärän hankinta 112€, lapselle sadevaatteet päiväkotiin 40€, maksu synnytystukihenkilölle 50€, maksusitoumus kotivaikutuksen maksamiseen....

Ehkäisevänä toimeentulotukena on maksettu myös oikeudenkäyntilaskuja ja terveydenhoitoon liittyviä kuluja (hammaslääkäri, yksityislääkäri, traumaterapia), jos asiakas ei turvauhan vuoksi ole voinut käydä julkisissa terveydenhoitopalveluissa tai oikeusavustaja ei ole osannut hakea oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain⁷⁰ mukaista avustajan määräystä ihmiskauppaan liittyvää rikosprosessia varten. Avustaja on näissä tilanteissa hakenut asiakkaalle oikeusapupäätöksen ja asiakkaan kontolle on jäänyt oikeudenkäyntikulujen omavastuuosuuden maksaminen. Kunta-aineistossa kunnan sosiaalitoimi on maksanut ehkäisevänä toimeentulotukena myös ihmiskauppa-oikeudenkäynnin pääkäsittelyyn menemiseen liittyviä kuluja, kuten matka-, majoitus- ja hotellikuluja. Aineistosta ei ilmene, miksi sosiaalitoimi on maksanut nämä kulut sen sijaan, että kulut olisi nostettu ennakkona poliisilta ennen oikeudenkäynnin alkua, kuten asiaan kuului.

Esimerkki toimeentulotukipäätöksestä:

Asiakas on kertonut sosiaalityöntekijä XX:lle, ettei viikonlopuksi ole ruokarahaa. Turvataan tällä päätöksellä lapsiperheen ravinnonsaantia kirjoittaen osa myönnetystä toimeentulotuesta maksusitoumuksena ruokakauppaan. Tuki myönnetään teidän ja lapsenne asumisen ja ravinnonsaannin turvaamiseksi ja ehkäisemään velkaantumistanne. Teille myönnetään toimeentulotukea siis 309,52 elokuulle. Myönnetystä tuesta annetaan 50€ maksusitoumuksena Citymarkettiin. Loput maksetaan asiakkaan tilille.

Teille myönnetään kertaluontoisesti vuokran omavastuuosuus velkaantumisen ehkäisemiseksi toimeentulotukena, vaikkakin vuokran osuus on jo kertaalleen huomioitu menona asiakkaan toimeentulotukilaskelmassa nro 16. Jatkossa asiakkaan tulee huolehtia rahojensa riittävydestä, siten että vuokranmaksun jälkeen rahaa jää myös elämiseen.

Asiakkaat saivat kuntaan muuttaessaan myös normaaliin kotoutumisprosessiin liittyvän työmarkkinatuen ja asiakkaat, joilla oli lapsia, normaalit lapsiperheen etuudet (äitiysavustus, lapsilisä, vanhempainraha) tai muita yhteiskunnan tukia (esimerkiksi opintotuki).

⁷⁰ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997, 2 luku 1a §.

Suurimman haasteen toimeentulon turvaamisessa muodostivat huomattavan vaikeasti ymmärrettävä tukirakenne ja asiakkaiden vaikeudet rahankäytön hallinnassa. Asiakkaila oli jatkuvasti raha-asiat sekaisin ja jatkuvasti vaikeuksia ymmärtää toimeentulotukikäytäntöjä, vaikka he olivat asuneet Suomessa vuosia.

7.1.4. Sosiaalipalvelut

Kohdan neljä mukaan ihmiskaupan uhreille voidaan antaa myös sosiaalipalveluita. Ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, on oikeus sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n mukaisesti sosiaalipalveluihin, jos ne arvioidaan välttämättömiksi. Ihmiskaupan uhri, jolla on kotikunta Suomessa, voi taas turvautua kunnan sosiaalipalveluihin. Kuntien ihmiskaupan uhreille tarjottavia sosiaalipalveluita on käsitelty yksityiskohtaisemmin neuvontaa ja ohjausta koskevassa kappaleessa.

Ainoastaan muutamaan aineistossa olleeseen asiakastapaukseen oli liitetty asiakkaalle tehty lain mukainen⁷¹ palvelusuunnitelma. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä, etteikö suunnitelmia olisi voitu tehdä myös muiden asiakkaiden kohdalla. Tämän selvityksen aineisto on rajattu kattamaan vain kolme vuotta ja yksittäisen asiakkaan aineiston kohdalla on voinut puuttua asiakassuhteen alussa tehty palvelusuunnitelma. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ei ole mahdollista ottaa kantaa siihen, miten systemaattisesti asiakkaille on tehty hallituksen esityksen⁷² edellyttämät palvelusuunnitelmat ja mitä ne ovat sisältäneet.

Aineistossa olleet palvelusuunnitelmat ovat pääsääntöisesti olleet kotoutumisajan palvelusuunnitelman kaltaisia palvelutarpeen arviointoja. Näissä on pääsääntöisesti kuvattu sosiaalitoimistossa eri rooleissa työskentelevien työntekijöiden vastuualueet asiakkaan tukityössä. Alla yhdelle aineistossa olleelle, kuntaan muuttaneelle henkilölle tehty kotoutumisajan palvelusuunnitelma.

Sosiaalityöntekijä: päävastuu kotoutumisprosessin kulusta ja seurannasta, asiakkaan Suomeen muuttamisen auttaminen, on mukana kotoutumissuunnitelman tekoon TE-toimistossa, tapaa asiakkaan säännöllisesti, tekee yhteistyötä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sosiaalityöntekijän kanssa.

Ohjaaja: Auttaa terveysasioiden selvittelyssä, auttaa laskujen maksamisessa, auttaa pankkitilin avaamisessa, hakee päiväkotipaikkaa, tarkistaa asumisen, tarvitseeko opastusta esim. pesutupaan ja järjestyssääntöihin, kotivakuutus, näyttää missä terveysasema on, varaa ajan hammaslääkärille ja lääkärille, jatkaa asiakkaan tapaamisessa ja selvittää muut ohjauksen tarpeet.

Etuuskäsittelijä: tapaa asiakasta alkuopastuksen puitteissa ja jatkossa tarpeen mukaan, laskee ja opastaa toimeentulotuessa, opastaa ja auttaa hakemaan kelan etuuksia, ilmoittaa asiakkaan työnhakijaksi.

Osassa aineistossa olleista kunnista oli erillinen maahanmuuttajille tarkoitettu yksikkö, joissain kunnissa asiakkuudet olivat normaaleissa alueen aikuissosiaalityön yksiköissä. Aineistosta välittyy kuva, että kunnat, joissa on erilliset maahanmuuttajapalvelut, ovat tottuneempia ja myös kykenevämpiä työskentelemään maahanmuuttajataustaisten ihmiskaupan uhrien kanssa. Heillä oli selkeästi ymmärrys traumasta ja muualta tulleen ihmisen kyvyttömyydestä toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Työskentely näyttäytyi myös mittamattoman kärsivälliseltä usein hyvinkin haastavien ja lyhytjännitteisten asiakkaiden kanssa. Maahan-

⁷¹ Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 2 luku 7 §.

⁷² HE 266/2014 vp, s.40.

muuttajapalveluilla oli myös hyvät tiedot ja kontaktiverkot erilaisten järjestöjen maahanmuuttajille tarkoitettuihin tuki- ja kotoutumispalveluihin. Näissä yksiköissä sosiaalityön asenne ja toimintatapa tähtäsi aktiivisesti pysyvyyden rakentamiseen; asiakkaita pyrittiin aidosti kotouttamaan Suomeen, integroimaan yhteiskuntaan, auttamaan kielen oppimisessa ja suomalaisen viranomaiskäytänteiden ymmärtämisessä. Sosiaalityössä oli myös vahva pyrkimys tukea asiakkaan itsenäistä pärjäämistä yhteiskunnassa, vastuun kantamista omista asioista, asiakkaita tuettiin oman elämänpolun hahmottamisessa ja rakentamisessa.

Kaupungeissa, joissa ei ole erityistä maahanmuuttajapalveluihin erikoistuvaa sosiaalitoimen yksikköä, maahanmuuttajataustaisten ihmiskaupan uhrien asioiden hoitaminen näytti toisinaan olevan haastavaa. Työntekijöillä ei ole aina osaamista asiakkaiden oikeuksiin liittyvistä asioista, viranomaisasioihin liittyvistä prosesseista, oleskelulupakysymyksistä ja erityisesti oleskelulupien vaikutuksesta asiakkaan oikeuksiin käyttää suomalaisia palveluita ja saada etuuksia. Asioiden selvittäminen saattoi viedä huomattavan paljon aikaa. Asioiden eteen nähtiin kuitenkin huomattavan paljon vaivaa – pidettiin verkostokokouksia, oltiin yhteydessä poliisiin ja asiakkaan oikeusavustajaan sekä auttamisjärjestelmään.

Aineistosta tuli esille myös se, että pienissä kaupungeissa asiat näyttävät etenevän nopeammin: lapset saavat päivähoitopaikan, asunto järjestyy nopeammin ja pienemmällä vaivalla, kotoutumiskoulutukseen pääsy ja yhteiskuntaan integroituminen ylipäättänsä on nopeampaa, kuin suurissa kaupungeissa. Pienissä kaupungeissa tehdään myös huomattavan paljon jalkautuvaa palveluohjausta, mennään esimerkiksi yhdessä terveyskeskukseen tai käydään TE-toimistossa. Pienissä kunnissa välimatkat ovat oletettavasti lyhyemmät eikä kulkeminen vie niin paljon aikaa. Tämä oli selkeä ero suuriin kaupunkeihin verrattuna.

XX on lähettänyt sosiaalityöntekijälle kotivakuutuslaskun, vakuutuskirjan ja kirjeen, jossa hän kirjoittaa pls I want to know why I was not pay this month pls reply me as soon as possible.

Sosiaalityöntekijä soittaa XX:lle ja kertoi, että koska asiakas oli saanut KE-LAsta takautuvia asumistukia ja takautuvan lapsilisän, yhteensä 3460€, hän ei nyt saa toimeentulotukea. Kerrottu myös, että vuokra tulee maksaa nyt itse ja seuraavinakin kuukausina.

XX raivostui välittömästi ja totesi, että KELA-rahoilla ei ole mitään tekemistä elämisrahojen kanssa. Hän sanoi, että ei aio maksaa vuokraa. Hän sanoi, että hän on jo käyttänyt KELASTA tulleet rahat mm. velkojen maksuun ja sohvan ostamiseen. Keskusteluissa ei päästy eteenpäin.

7.1.5. Terveystoimipalvelut

Yksi kunnan järjestämisvastuun piirissä oleva auttamistoimi kotikuntalaisille on terveydenhoitopalveluiden järjestäminen. Lainsäätäjä ohjeistaa, että uhrin kotikunta voi järjestää terveydenhuoltopalvelut itse (kunnan palveluntarjonnan kautta) tai ostaa ne yksityiseltä palveluntuottajalta. Tämä yksityinen palveluntuottaja voi olla joko yritys tai kansalaisjärjestö.

Erityisesti terveydenhoitopalveluiden järjestelyvastuuta koskee velvoite järjestää palvelut ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Lain mukaan uhrien tuen tarvetta arvioitaessa tulee ottaa huomioon uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilanteesta koskevat erityistarpeet. Moni ihmiskaupan uhri on vakavasti traumatisoitunut ja tarvitsee nimenomaan psyykkisiä terveydenhoitopalveluita toipuakseen hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista.

Jos kunta järjestää palvelut (esimerkiksi terapiapalvelut) ostamalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta, valtio voi korvata kunnalle näitä ihmiskaupan uhrin auttamisesta syntyneitä kustannuksia. Kunnan on mahdollisuus järjestää ja hakea korvauksia ELY-keskukselta vielä kaksi vuotta sen jälkeen, kun henkilö ei ole enää ollut auttamistoimien piirissä.⁷³

Aineistosta tulee esille, että ihmiskaupan uhrit ovat usein vakavasti traumatisoituneita ja monenlaisen tuen tarpeessa. Lähes kaikilla aineistossa olleilla asiakkailla oli joitakin hyväksikäytöstä aiheutuneita traumaoireita. Monella oli univaikeuksia, itsetuhoisuuteen liittyviä oireita, masennusta, ahdistusta tai muita post-traumaattiseen stressiin liittyviä oireita. Kunnan sosiaalitoimijat tarjosivat asiakkaille usein psyykkistä tukea. Joidenkin kuntien sosiaalitoimessa oli oma psykologi, jolta saattoi varata matalalla kynnyksellä vastaanottoaikoja. Joissain tilanteissa kunnat ohjasivat asiakkaita kolmannen sektorin mielenterveyspalveluihin (esimerkiksi sos-kriisikeskukseen). Toisinaan asiakas ohjattiin yksityisen sektorin psykoterapiaan. Nämä käynnit hoidettiin maksusitoumuksella KELA-menettelyn kautta. Toisinaan asiakkaat eivät itse miellä tarvitsevänsä apua psyykkiseen tilanteeseensa, vaikka sosiaalitoimijat nostavat huolen moneen kertaan esille.

Aineistossa oli myös psyykkisesti hyvin vakavasti sairastuneita asiakkaita; täysin sekavia, psykoottisia, vakavasti masentuneita ja harhaisia asiakkaita, joiden kanssa asioiden hoitaminen oli hyvin vaikeaa. Monella taholla oli huoli siitä, että pakkohoitopäätöksen saaminen on niin vaikeaa – asiakas ei sitoudu apuun, eikä häntä voida siihen myöskään pakottaa. Erityisesti psyykkisesti hyvin huonossa kunnossa olevien asiakkaiden kohdalla syntyi mielikuva, ettei kukaan kanna vastuuta asiakkaan psyykkisen tilan arvioinnista, hoidon suunnittelusta, hoidosta ja hoidon seurannasta. Moni taho (auttamisjärjestelmä, kunnan sosiaalitoimi, vastaanottokeskus ja esimerkiksi poliisi) ilmaisi toistuvasti olevansa hyvin huolissaan asiakkaan tilasta, mutta asia ei näyttänyt kuuluvan kenenkään vastuulle. Pahimmillaan psyykkisesti hyvin sekavalle asiakkaalle ainoa tarjottu psyykinen tuki oli muutama satunnainen käynti psykologilla muutaman vuoden ajanjaksolla. Huolestuttavaa oli, että joissain tapauksissa kyse oli asiakkaista, jotka olivat pienten lasten yksinhuoltajia.

Aineistosta tuli esille myös somaattisiin sairauksiin liittyviä terveydenhoidon tarpeita: silmälääkärissä käyntejä, keuhkosairauksia, sisäelinsairauksia, liukastumisesta aiheutuneita luunmurtumia, hammashoidon tarvetta, influenssatartuntaa, gynekologisia sairauksia, pitkäaikaissairauksia, jne. Nämä vammat eivät pääsääntöisesti liittyneet ihmiskaupassa uhrituomiseen. Joissain tapauksissa oli kuitenkin tulkinnanvaraista, onko vamma johtunut ihmis-kaupassa uhrituomisesta vai jostain muusta seikasta.

Aineistosta tuli esille myös se, että ihmiskaupan uhrien toipuminen hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista ei ole aina kiinni lääketieteellisen hoidon saamisesta. Asiakkailla oli itsellään monenlaisia keinoja etsiä apua, hoitaa itseään ja toipua. Moni kieltäytyi tarjotusta keskusteluavusta (terapiasta) ja sanoi esimerkiksi, että kirkossa käynti, Koraanin luku tai leikkiminen lapsen kanssa auttaa enemmän kuin se, että käy läpi vaikeita asioita. Jotkut käyttivät myös omaan kulttuuriin liittyviä keinoja itsensä hoitamisessa: kirouksen purkamista papin avulla tai kotimaasta vanhemmaltaan saamia lääkeyrttejä, joita he söivät ja hieroivat kehoonsa.

Myös integroituminen yhteiskuntaan auttoi asiakkaita toipumaan ja menemään elämässä eteenpäin. Hyvin arkeisilla seikoilla näytti olevan suuri merkitys asiakkaan psyykkisen hyvinvoinnin ja toipumisen kannalta. Koulussa tai työssä käynti ja suomen kielen opiskelu toivat säännöllisen päivärytmin ja merkitystä elämään. Arkeisen tekemisen kautta asiakkaat kokivat

⁷³ Lainsäätäjän ohje kuntakorvausten käyttämiseen on epäselvä. Hallituksen esityksestä (266/2014 vp s. 40) ei selviä, voiko kustannuksia *sekä järjestää että hakea* vielä kaksi vuotta sen jälkeen, kun henkilö on poistettu auttamisjärjestelmästä.

kuuluvansa suomalaiseen yhteiskuntaan. Heillä oli joku asema ja tehtävä, sekä vastuita ja velvollisuuksia täällä. Saatuaan jalansijan suomalaisessa yhteiskunnassa asiakkaat kokivat, etteivät halunneet enää palata hyväksikäyttöön liittyviin vaikeisiin kokemuksiin. Elämä täyttyi normaalista arjesta.

Erityisesti terveydenhoitopalveluiden osalta aineistossa näytti huolestuttavalta se, että kunnat eivät näyttäneet juurikaan järjestävän terveydenhoitopalveluita vastaanottolain nojalla. Vastaanottolaki antaa kunnilla mahdollisuuden ostaa ihmiskaupan uhrille terveydenhoitopalveluita yksityiseltä palveluntarjoajalta. Kunta voi periä tämän kulun valtiolta. Tätä mahdollisuutta ei juurikaan näytetty käytettävän. Tämä tuli esille erityisesti terapiapalveluiden järjestämisen kohdalla. Yleistä oli, että kunta järjesti terapiapalvelun hankkimalla sen yksityiseltä palveluntarjoajalta. Maksumenettely tehtiin kuitenkin KELA-menettelyn kautta niin, että asiakas joutui maksamaan vähintäänkin terapiaa koskevan omavastuuosuuden itse. Järjestelyä ei siis hoidettu niin, että kunta olisi järjestänyt terapian, maksanut sen kokonaisuudessaan ja perinyt kulun ELY-keskuksen kautta valtiolta. Tämä havainto viittaa siihen, että vastaanottolain ja toimeentulotukilain (/sosiaalihuoltolain) keskinäinen suhde on epäselvä. On myös mahdollista, että vastaanottolakiin liittyviä velvoitteita tai mahdollisuuksia ei tunneta.

7.1.6. Tulkki- ja käännöspalvelut

Vastaanottolain auttamistoimia koskevan kohdan kuusi mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan antaa tulkki- ja käännöspalveluita. Tulkkipalveluilla tarkoitetaan nimenomaan auttamisjärjestelmän ja sen puitteissa järjestettävien toimenpiteiden ja palveluiden käytön turvaavia tulkkipalveluita. Muissa [viranomais]asioissa tarvittavista tulkkipalveluista huolehtii aina asianomainen viranomainen. Tulkkipalveluiden turvaaminen näissä tilanteissa ei kuulu vastaanottolain piiriin.

Kunta-aineistosta tulee esille lukuisia kirjauksia tulkkien käytöstä. Suurin osa aineistossa esiin tulleista tulkkauksista oli tilanteita, joissa asiointitulkki oli itse paikan päällä asiakastilanteissa. Joissain tilanteissa käytettiin puhelintulkkauksia. Aineistosta tuli esille, että asiakkaan muuttaessa kuntaan asiakkaalle järjestetään pääsääntöisesti tulkki asiakkaan asioidessa sosiaalitoimessa. Tätä pidettiin hyvin tärkeänä erityisesti sellaisten (esimerkiksi venäjän- tai ranskankielisten) asiakkaiden kohdalla, jotka eivät osanneet suomea eivätkä englantia. Englantia äidinkielenään tai toisena kielenään puhuvien kanssa tulkkia ei yleensä järjestetä. Poikkeuksen tästä tekivät joissain tilanteissa sellaiset asiakkaat, joiden englannin kieli oli viranomaiselle vaikeasti ymmärrettävää. Kun asiakas oli oppinut suomea riittävän hyvin, pyrittiin tulemaan toimeen suomen kielellä. Joillain asiakkailla oli paljon hukkakäyntejä (sovittuja tapaamisia sosiaalitoimessa, joihin asiakas ei tule paikalle), joihin oli varattu aina tulkki paikalle.

Aineiston perusteella suurimmat tulkkausta koskevat haasteet tai vakavat puutteet liittyivät tilanteisiin, joissa asiakkaan kieli on niin harvinainen, että tulkkeja on vain vähän saavissa. Yhdessä tällaisessa tapauksessa tulkki osoittautui ihmiskaupparikoksen tekijän ystäväksi. Tulkki kysyi tulkkaustilanteissa asiakkaan osoitetta ja pyysi saada nähtäväkseen sekä itselleen kopioitavaksi tapaamisessa käsiteltyjä asiakkaan asiakirjoja. Tekijää kohtaan tuntemansa pelkonsa vuoksi asiakas ei uskaltanut kertoa tulkin ja tekijän välistä suhdetta esille niissä viranomaistapaamisissa, joissa tulkki oli paikalla. Aineistossa on myös muita tapauksia, joissa asiakas ilmaisi pelkäävänsä samaan etniseen tai kieliryhmään kuuluvan tulkin vuotavan asiakkaan tietoja tekijälle tai tämän vaikutuspiirissä oleville henkilöille.

Muita tulkkaukseen liittyviä ongelmia olivat epäselvyydet tulkkauksen maksajasta esimerkiksi sijaishuollon tapaamisissa sekä tilanteet, joissa tulkit eivät tulleet sopimuksesta huolimatta

paikalle ja asiat jäivät tämän vuoksi hoitamatta. Aineistossa oli myös tapauksia, joissa tulkki ei tosiasiaassa osannut tulkata tulkattavaa kieltä tai kieltäytyi häveliäisyssyistä tulemasta paikalle esimerkiksi terveydenhuollon asiakastilanteisiin. Myös terapiatilanteisiin liittyi tulkkausongelmia. Kaikki terapeutit eivät ole tottuneet käyttämään tulkkeja asiakastapaamisissa, mikä hankaloitti luottamuksellisen suhteen syntymistä terapiatilanteessa.

Aineistossa esiin tulevien ongelmien estämiseksi olisi suositeltavaa, että käsiteltäessä ihmiskaupan uhrien asioita viranomaistoiminnassa asiakkaalta kysyttäisiin ennen asiakastapaamista, onko hankittu tulkki hänelle jollain tavalla tuttu ja pystyykö hän keskustelemaan tulkin läsnä ollessa omista asioistaan.

7.1.7. Oikeusapu sekä oikeudellinen neuvonta

Vastaanottolain auttamistoimia koskevan kohdan seitsemän mukaan ihmiskaupan uhrille voidaan antaa oikeusapua⁷⁴ sekä oikeudellista neuvontaa. Oikeusavun antaminen on lisätty uutena ihmiskaupan uhreille annettavana auttamistoina lakiin. Ihmiskaupan uhrille annettavan oikeusavun antaminen määräytyy oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeusapulain mukaisesti. Oikeudellisena neuvontana hallituksen esityksessä on mainittu esimerkiksi maassa oleskelua, työntekoa ja rikosprosessia koskevat oikeudelliset kysymykset sekä ylipäättensä ymmärrys auttamisjärjestelmästä, asioiden etenemisjärjestyksestä tai eri toimintavaihtoehtojen merkityksestä. Auttamistoimia koskevassa pykälässä tai hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan täsmennetty, kenen vastuulla ja kenen kustantamana oikeudellista neuvontaa annetaan. Kansalliselle ihmiskaupparaportoijalle syntyneen käsityksen mukaan oikeudellisen neuvonnan tarve on suuri, mutta esimerkiksi kansalaisjärjestöille ei ole kohdennettu siihen tarkoitettuja resursseja.

Läpikäydyin kunta-aineiston nojalla näyttää siltä, että kuntapalveluiden piirissä olevat ihmiskaupan uhrit eivät saa riittävästi oikeudellista neuvontaa. Syitä tähän on varmasti monia. Yksi lienee se, ettei laissa tai lain esitöissä ole nimetty mitään tahoa, jolle oikeudellisen neuvonnan antamisen vastuu kuuluisi. Asiaan vaikuttanee vahvasti myös se, että ihmiskaupan uhrien asioita koskeva oikeudellinen kehikko (ulkomaalaislaki, auttamista koskeva vastaanottolaki, rikoslaki) on tulkinnaltaan vakiintumatonta ja epäyhtenäistä ja yhden viranomaisen ratkaisun vaikutus toisen viranomaisen toimintaan on osoittautunut ennakoimattomaksi. Oikeudellisessa neuvonnassa ja asiakastyössä tulisi kyetä ottamaan huomioon myös muissa asiakkaan oikeudellisissa prosesseissa tehdyt ratkaisut.

Kunta-aineistosta tulee esiin myös se, että kunnan sosiaalityöntekijät eivät miellä itsellään olevan roolia neuvoa ihmiskaupan uhreja heitä koskevissa oikeudellisissa asioissa. Sosiaalihuoltolaki ja toimeentulotukilaki sekä niihin liittyvät käytännön oikeudelliset kysymykset ovat sosiaalityöntekijöiden osaamisen ydinaluetta, mutta ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö näyttää aineiston perusteella olevan täysin vieras sosiaalitoimessa. Apua ja neuvoja kyllä haetaan (asiakkaan oikeusavustajalta, auttamisjärjestelmältä, Maahanmuuttovirastosta ja poliisilta), mutta täsmällistä tietoa asiakkaan prosesseista, niiden keskinäisistä suhteista ja aikatauluista näyttää olevan mahdollottoman vaikea saada. Ajallisesti näiden asioiden selvittämiseen kuluu valtavan paljon asiakastyön aikaa.

Oikeudellisen neuvonnan ja ohjauksen antamisen haastavuutta lisää entisestään se, että asiakkaiden oikeudellisen tiedon tarpeet koskevat usein myös asioita, joilla on kansainvälisiä oikeudellisia liityntöjä. Aineistosta tulee esille monenlaisia epäselviä tilanteita, joihin tulisi saada selvyys, jotta viranomaisprosessit Suomessa voisivat edetä. Miten saada purettua

⁷⁴ Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) ja oikeusapulain (257/2002) mukainen oikeusapu.

ulkomailla hyväksikäytön piirissä solmittu avioliitto, kun kyseisen puolison, hyväksikäyttäjän olinpaikka ei ole selvillä ja turvariskin vuoksi asiakkaan uutta kotimaata tai olinpaikkaa Suomessa ei saisi paljastaa? Tai miten vahvistaa äidin huoltajuus lapselle, joka on syntynyt ulkomailla, mutta jonka syntymätodistusta ei ole mahdollista edes viranomaistaitse lapsen syntymämaasta saada? Jos vanhemman ja lapsen side jää vahvistamatta, lapsi jää väestörekisteriin (maistraattiin) ilman huoltajaa eikä myöskään asiakas, kyseisen lapsen äiti, ole oikeutettu saamaan elatustukia, koska vanhemman ja lapsen suhdetta ei ole vahvistettu.

Yksittäisenä oikeudellisen neuvonnan ongelmana aineistosta tulee esiin, että monessa ihmiskauppaan liittyvässä rikosjutussa asianomistajan oikeusavustaja ei ole hakenut oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL)⁷⁵ annetun lain mukaista avustajan määräystä, vaan oikeusapua on haettu oikeusapulain nojalla. Aineistosta ei tule esille, miksi avustaja on toiminut tällä tavoin. Syy voi olla se, että asianajajat hoitavat pääasiassa vastaajien juttuja ja asianomistajien avustamiseen liittyviä määräyksiä ei tunneta riittävällä tavalla. ROL:in mukainen avustajan määräys tulisi kuitenkin olla aina ensisijainen avustettaessa asianomistajaa ihmiskauppaan liittyvässä rikosjutussa. Tällöin asianomistajan vastuulle ei jää mahdollista omavastuusuuden maksamista.

7.1.8. Alaikäisen uhrin vanhemman jäljittäminen

Vastaanottolain auttamistoimia koskevan kohdan kahdeksan mukaan auttamistoimeksi määritellään myös alaikäisen ihmiskaupan uhrin vanhempien tai muun (tosiasiallisen) huoltajan jäljittäminen. Tämä tehtävä on hallituksen esityksen mukaan annettu Maahanmuuttoviraston vastuulle.⁷⁶ Kunta-aineistossa ei tullut esille yhtään tapausta, jossa olisi käsitelty alaikäisen uhrin vanhemman jäljittämistä. Tämä johtuu siitä, että kaikki kunta-aineistossa olleet ihmiskaupan uhrit olivat täysi-ikäisiä. Aineistossa oli merkittävässä määrin ihmiskaupan uhrien alaikäisiä (biologisia) lapsia.

7.1.9 Vastaanottolain soveltaminen kunnissa ja ELY-keskuksen tuki

Kuten tässä luvussa on aikaisemmin kerrottu, kunta voi järjestää palvelut ihmiskaupan uhri-
le joko normaalin julkisen sektorin palvelurakenteen kautta tai ostaa asiakkaan tarvitsemat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitetaan sekä yrityksiä että kansalaisjärjestöjä.⁷⁷ Kunta voi periä tästä auttamisesta aiheutuneita kuluja ELY-keskuksen kautta valtiolta, koska viime kädessä auttamisesta aiheutuneista kuluista vastaa valtio.

Kunta-aineistossa ei ollut yhtään tapausta, joissa sosiaalitoimi olisi perustellut asiakkaan palveluiden järjestämistä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan vastaanottolain⁷⁸ nojalla. Yhdessäkään päätöksessä ei ole mainintaa vastaanottolaista tai sen mukaisista velvoitteista järjestää asiakkaalle palveluita. Maksupäätökset (esimerkiksi toimeentulotuet, terveydenhoitopalvelut, asuminen, asiakkaan turvallisuuteen liittyvät kustannukset) perustellaan ainoastaan sosiaalihuoltolailla tai toimeentulotukilailla. Joissain päätöksissä asiakkaalle oli annettu maksusitoumus yksityiselle palveluntarjoajalle (psykiatrille tai terapeutille) ja päätöksessä oli erikseen maininta, että kustannukset voi periä ELY-keskukselta, koska kyseessä on ihmiskaupan uhri.

⁷⁵ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997, 2 luku 1a §.

⁷⁶ Ks. ulkomaalaislaki 105b §.

⁷⁷ HE 266/2014.

⁷⁸ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011).

Aineistosta syntyy vaikutelma, että asiakkaila ei mielletä olevan muista sosiaalitoimen asiakkaista poikkeavaa oikeudellista asemaa. Konkreettisesti asia näkyy aineistossa esimerkiksi siten, että kunta ei osta yksityiseltä palveluntuottajalta asiakkaiden tarvitsemia hoitoja (esimerkiksi terapiapalvelut, hammashoito, neurologiset häiriöt, turvallisuuspalvelut), vaan ne palvelut järjestetään normaalin julkisen sektorin palvelurakenteen kautta. Asia tulee ilmi aineiston päätöksistä esimerkiksi seuraavalla tavalla:

Esimerkki 1: *Päätös toimeentulotuesta: Teiltä evätään toimeentulotuki xx-terveydenhoitopalveluun. Kyseinen lasku ei kuulu toimeentulotuen piiriin. Kyseessä on yksityisen terveydenhoitopalvelun tuottama lasku. (Totul 7b § ja 7c §). Pääsääntöisesti edellytetään käytettäväksi julkisia terveydenhoitopalveluita. Yksityisistä terveydenhuollon palveluista aiheutuvat kustannukset voidaan huomioida vain poikkeuksellisesti, kun asiakkaan tarve saada sellaista hoitoa, jota ei ole saatavissa julkisessa terveydenhuollossa, hoidon kiireellisyys tai jatkuva hoitosuhde sitä perustellusti edellyttävät.*

Esimerkki 2: *Päätös: Teille myönnetään terveydenhoitokulujen omavastuuosuus julkisia terveydenhuollon palveluja käyttäen, välttämätön ja tarpeellinen hammashoito terveysaseman hammashoitolassa ja julkisen terveydenhuollon lääkärin määräämät reseptilääkkeet sairauden hoitoon.*

Lainsäädännössä ihmiskaupan uhreille on annettu erikoisaseman palvelujen saajana. Laisa on myös määritellyt, että kuntien ja Joutsenon vastaanottokeskuksen (auttamisjärjestelmän) tehtävänä on järjestää nämä palvelut joko julkisen sektorin palveluverkoston kautta tai hankkimalla palvelut yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Kunta voi periä kulun ELY-keskuksen kautta valtiolta. Aineiston perusteella näyttää siltä, että tätä ihmiskaupan uhrien erityisasemaa ei kunnissa tunneta tai tunnusteta. Vastaanottolaki, jossa ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään, on sisäministeriön hallinnon alaista lainsäädäntöä, joka koskee pääsääntöisesti turvapaikanhakijoita. On mahdollista, että sosiaali- ja terveystoimen työntekijät, jotka ovat asiakastyössään tottuneet soveltamaan perinteistä sosiaalilainsäädäntöä, eivät miellä tai tunne veloitettaan soveltaa myös vastaanottolakia, kun heidän asiakkaanaan on auttamisjärjestelmässä oleva ihmiskaupan uhri.

Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan vastaanottolain valmisteluvaiheessa useat eri tahot ilmaisivat huolensa siitä, että kunnilla ei ole riittävää osaamista soveltaa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia. Kuntaliitto katsoi jo vastaanottolain uudistamista koskevassa työryhmässä vuonna 2013, että kunnat tarvitsevat asiantuntija-apua ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Antaessaan vastaanottolain muutosta koskevan mietintönsä Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti lausunnossaan erityisen tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö laatii pikaisesti kunnille ohjeistuksen ihmiskaupan uhrien auttamisesta.⁷⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole tätä ohjetta laatinut. Tämä voi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että tieto ihmiskaupan uhrien oikeuksista ja erityisasemasta sekä vastaanottolain velvoitteista ei ole jalkautunut käytännön sosiaalityön tasolle. Tämä on johtanut käytännössä siihen, että ihmiskaupan uhrien oikeudet ja yhdenvertaisuus palvelujen saajina ei ole riittävässä määrin toteutunut.

Aineiston pohjalta näyttää siltä, että kunnat eivät käytä mahdollisuutta periä valtiolta ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyviä kuluja. Aineistosta tulee ilmi ainoastaan yksi tapaus, jossa kunta on perinyt kuluja ELY-keskukselta. Tässä tapauksessa kunta on myöntänyt täydentävää toimeentulotukea tulkkikuluihin, joita on kertynyt asiakkaan käynneistä SOS-kriisikeskuksessa ja Rikosuhripäivystyksessä ja perinyt nämä kulut valtiolta. Kyseisestä

⁷⁹ TyVL 16/2014 vp.

tapauksesta ei selviä, onko kunta maksanut kyseisille järjestöille myös asiakkaalle annettua tukityöstä, vai ainoastaan tulkikkuluista. Mahdollisuus tähän olisi vastaanottolain nojalla.

Aineiston perusteella ei kuitenkaan pysty tekemään suoraa johtopäätöstä ELY-keskuksen tukien käyttöasteesta. On mahdollista, että ELY-keskuksen tukien hakeminen hoidetaan hallinnollisesti muualla, kuin kunnan sosiaalitoimessa tai että niistä ei tehdä asiakaskohtaisia kirjauksia. Jossain määrin aineistosta löytyy kuitenkin viitteitä siitä, että tukia ei käytetä tai ei osata käyttää. Tähän viittaa esimerkiksi se, että kunta on saattanut epäsuorasti evätä (täydennetyn toimeentulo)tuen myöntämisen yksityisen terveystalouden käytöstä toimeentulotukilakiin vedoten:

Myönnetään kotoutumistukea 56€ lääkärikäynnistä ja lääkekuluista. Jatkossa teidän tulee käyttää kunnallisia terveydenhuoltopalveluita, sillä yksityislääkäripalveluihin ei ole perustetta myöntää toimeentulotukea.

Tämä on tehty siitä huolimatta, että kunta voi hallituksen esityksen perustelujen nojalla ostaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta. Koska valtio on viimekätisessä kuluvastuussa, kunta voi periä valtiolta (ELY-keskuksen kautta) näitä ihmiskaupan uhrin auttamisesta syntyneitä kustannuksia.

Työministeriöltä ei ole saatavissa kuntakohtaista tietoa siitä, mille kunnille ELY-keskukset ovat ihmiskaupassa uhritumiseen liittyviä kuntakorvauksia myöntäneet. Myöskään siitä ei ollut saatavissa tietoa, miten monen ihmiskaupan uhrin osalta kuntakorvauksia maksettiin. Kokonaisuudessaan kunnat ovat perineet ELY-keskuksen kautta valtiolta ihmiskaupan uhrin auttamisesta koituvia kustannuksia seuraavasti:

- **Vuonna 2012:** 48 190,30 €
- **Vuonna 2013:** 22 823,89 €
- **Vuonna 2014:** 1 027,63 €
- **Vuonna 2015:** 313 256,50 €
- **Vuonna 2016:** 214 219,22 €
- **Vuonna 2017:** 208 935,88 € (1.1.–31.5.2017)

Maksettujen kuntakorvausten määrissä on huomattavaa vaihtelua eri vuosien välillä. Vaihtelu on jossain määrin hämmäntävää, koska maksetut määrät eivät muutu samassa suhteessa kuin auttamisjärjestelmän asiakkaiden määrät ovat kasvaneet. Olisi oletettavaa, että mitä suuremmaksi asiakasmäärät ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmässä kasvavat, sitä suuremmat olisivat myös haetut ja myönnetyt kuntakorvaukset. Myöskään syytä sille, miksi kuntakorvauksia ei mahdollisesti haettaisi, ei asiakirja-aineiston perusteella ole selvillä. Kuntakorvausjärjestelmän käyttöä, siihen liittyviä haasteita tai puutteita tulisikin selvittää laajemmin.

7.2. Asiakastyön haasteita

Tässä kappaleessa käsitellään kuntien asiakasaineistosta esiin nousseita ilmiöitä, jotka eivät suoranaisesti liity vastaanottolakiin tai uhrin saamiin auttamistoimiin. Koska selvityksen aineisto oli niin laaja, sieltä nousi toistuvasti esiin seikkoja, jotka kuvasivat hyvin ihmiskaupan uhrin asemaa Suomessa tai suomalaisessa palvelurakenteessa, uhrin toipumisen

tai kotoutumisen haasteita sekä oikeudellisia tai kulttuurisia kysymyksiä. Tässä kappaleessa kuvataan näitä asiakirja-aineistosta esiin nousseita ilmiöitä.

7.2.1. Työperäisten ihmiskaupan uhrien kotoutuminen

Läpikäydyn aineiston perusteella on ilmeistä, että kuntaan muuttaneet työperäisen ihmis-kaupan uhrit kotoutuvat Suomeen nopeammin kuin seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmis-kaupan uhrit. Syytä asialle voi vain arvailla. Traumatisoitumiseen liittyvien syiden ohella yksi syy voi olla se, että hyväksikäytöstä huolimatta työperäisen hyväksikäytön uhrit ovat eläneet jollain tavalla järjestäytyneen yhteiskunnan piirissä. Heillä on pääsääntöisesti ollut työlupa, oma pankkitili, matkustusasiakirja ja henkilöllisyystodistus, ainakin muodollisesti pääsy terveydenhuoltoon sekä mahdollisuus käyttää suomalaisia viranomaispalveluita. Heille on syntynyt jonkinlainen käsitys siitä, miten suomalainen yhteiskunta toimii, mitä velvollisuuksia ihmisellä on, vaikkakaan ei käsitystä omista oikeuksistaan. Työperäisen ihmiskaupan uhreilla on myös lähtökohtaisesti ollut sellaista taitoa tai osaamista, joka on mahdollistanut työllistymisen Suomessa. Tämä seikka mitä ilmeisimmin parantaa mahdollisuuksia kotoutua ja työllistyä Suomessa. Ajatus siitä, että he joutuisivat elämään yhteiskunnan tuilla, näyttää olevan monelle vieras ja vastenmielinen. Merkittävä tekijä on myös se, että työperäisen ihmiskaupan uhreilla ei useimmiten ole Suomessa mukanaan huollettavia lapsia, joiden tarpeista heidän tulisi kantaa vastuu.

Työperäisen ihmiskaupan uhrien kohdalla haasteita tuottaa toisaalta hyvin pitkiksi venyvät oleskelulupaprosessit. Ihmiskauppaan liittyvän rikosprosessin alettua aikaisemmin voimassa olleet työluvut ovat menneet umpeen ja uuden luvan saaminen näyttää olevan hyvin haastavaa ja aikaa vievää. Jos tutkintanimike muuttuu ihmiskaupasta kiskonnantapaiseksi työsyrynnäksi, uhrilla ei ole mahdollisuutta saada ihmiskauppaperusteista oleskelulupaa (UlkL 52a §). Oleskelulupaprosessin käsittelyn aikana työllistyminen on hyvin vaikeaa, kun vanha työlupa on mennyt umpeen, eikä uutta oleskelulupaa ole vielä myönnetty. Aineistossa on useita työperäisen ihmiskaupan uhreja, joille olisi ollut töitä tarjota, mutta joille työnantaja ei ole kuitenkaan ollut halukas tarjoamaan töitä, koska työluvan hakemiseen liittyvä prosessi on niin työläs ja aikaa vievä. Näyttää myös siltä, että voimassa oleva lainsäädäntö ja/tai oikeuskäytäntö ei tarjoa ratkaisua tilanteisiin, joissa tutkintanimike muuttuu ihmiskaupasta kiskonnantapaiseksi työsyrynnäksi. Oleskelulupaperustetta ei ole ja aineiston pohjalta syntyy mielikuva, että eri viranomaisille (poliisille, syyttäjälle, Maahanmuuttovirastolle/igrille, kunnan sosiaalityöntekijälle) on hyvin epäselvää se, millä keinoin asiakas saataisiin jäämään Suomen rikosprosessin ajaksi ja turvattaisiin samalla toisaalta uhrin oikeuksien ja toisaalta rikosvastuun toteutuminen.

7.2.2. Asiakkaiden mahdollisuus työllistyä Suomessa

Kaikkien kunta-aineistossa olleiden asiakkaiden toive oli integroitua suomalaisen yhteiskunnan jäseniksi, kouluttautua johonkin ammattiin ja päästä ansiotyöhön. Asiakkaiden koulutustaustan ja ammatillisen osaamisen kirjo oli valtava. Aineistossa oli paljon luku- ja kirjoitustaidottomia asiakkaita. Näitä oli sekä seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneissa että työperäisen ihmiskaupan uhreissa. Toisaalta aineistossa oli myös muutama korkeasti koulutettu asiakas, joilla oli yliopistotason tutkinto joko Suomesta tai jostain muusta maasta. Valtaosa asiakkaista asettui kuitenkin johonkin välimaastoon: he olivat käyneet muutamia vuosia peruskoulua tai suorittaneet oppivelvollisuuden omassa kotimaassaan. Varsinaiseen ammattiin valmistuneita oli hyvin vähän. Monet asiakkaat olivat kuitenkin käyneet erilaisia ammatilliseen työhön valmistavia kursseja kotimaassaan, esimerkiksi kampaamo- tai catering-alalla. Asiakkaat toivoivat saavansa mahdollisuuden opiskella ja työllistyä Suomessa

esimerkiksi seuraaville ammattialoille: lähihoitajaksi, oppisopimuskoulutuksen kautta ravintola-alalle, kuljetusalalle, vanhustenhoitoon, ammattiompelijaksi tai grillinomistajaksi.

Vaikka halu tehdä työtä oli kaikkien asiakkaiden suurin toive, näyttää polku työn syrjään pääsemiselle olevan hyvin pitkä. Kaikki aineistossa olleet kunnissa asuneet ihmiskaupan uhrit elivät käytännössä pelkästään yhteiskunnan tuilla. Yksi asiakas teki satunnaista siivoustyötä. Merkittävimmin työn syrjään pääsemistä estävinä tekijöinä näyttäytyi suomen kielen taidon puute, luku- ja kirjoitustaidottomuus, hyväksikäytöstä aiheutunut heikko psyykinen kunto, voimattomuus sekä pienten lasten yksinhuoltajuus.

Myös oleskeluluvan puute tai sen lyhyt kesto vaikutti työnantajien halukkuuteen palkata kunnissa asuvia ihmiskaupan uhreja. Välitila, jossa oleskelulupa oli mennyt umpeen ja asiakas oli hakenut jatkoa oleskeluluvalla, rajoitti merkittäväällä tavalla asiakkaiden mahdollisuutta työllistyä. Vaikka ihmiskaupan uhrin oleskelulupa sisältää oikeuden tehdä töitä, ei tämä työntekomahdollisuus käytännössä toteudu, jos luvat myönnetään sirpaleittain hyvin lyhyeksi ajaksi (korkeintaan vuodeksi) kerrallaan ja jos uuden luvan saaminen kestää hyvin pitkään. Aineiston perusteella jatkolupaprosessi saattoi kestää yli vuoden. Aineistossa oli useita tapauksia, jossa työnantaja olisi ollut halukas palkkaamaan työharjoittelussa tai valmentavassa työkokeilussa olleen asiakkaan varsinaiseen työhön, mutta oleskeluluvan/työluvan puute tai voimassa olevan oleskeluluvan lyhyt kesto esti työllistymisen.

Luku- ja kirjoitustaidottomien osalta aineistosta syntyi myös mielikuva, että Suomessa ei ole selkeää ammattiin tähtäävää koulutuspolkua luku- ja kirjoitustaidottomille aikuisille. Syy voi olla myös se, etteivät resurssit vastaa tarvetta. Suomalaisen viranomaisyhteiskunnan päättöksenteko toimii kirjallisesti, suomen tai ruotsin kielellä annetun tiedon varassa. Luku- ja kirjoitustaidottomuus ja suomen kielen taidon puute heikentävät huomattavalla tavalla kotoutumista ja asiakkaan omatoimista suoriutumista arjessa.⁸⁰ Tämä lisää omalta osaltaan riskiä sille, että asiakas syrjäytyy, ajautuu uusiin hyväksikäyttösuhteisiin eikä löydä paikkaansa suomalaisessa yhteiskunnassa.

7.2.3. Ihmiskaupan uhrien lasten asema

Kunta-aineistossa oli kymmenen kuntapaikan saanutta ihmiskaupan uhria, jolla oli lapsia. Kaikki kyseiset asiakkaat olivat yksinhuoltajaäitejä. Suurin osa näistä asiakkaista oli naisia, jotka olivat uhriutuneet joko Italiassa tai Espanjassa. Usein asiakkaan ensimmäinen lapsi oli syntynyt Suomen ulkopuolella joko hyväksikäyttövaiheen aikana tai pakomatalla ja seuraava tai seuraavat lapset Suomessa turvapaikkaprosessin aikana tai oleskeluluvan saamisen jälkeen. Lapset olivat vauvoja tai korkeintaan alakouluikäisiä.

Kuntapaikan saamisen jälkeen näiden asiakkaiden päällimmäinen toive oli yleensä päiväkotipaikan saaminen lapsille, koska äidit kokivat elämänsä hyvin kuormittavaksi. Monilla lapsilla oli erityisen tuen tarpeita, jotka johtuivat ylivilkkauksesta, levottomuudesta ja joissain tapauksissa diagnostisoiduista häiriöistä (esimerkiksi autismi tai puheen oppimisen viivästymä).

Aineistosta tulee lähes poikkeuksetta esiin sosiaalitoimen työntekijöiden huoli äitien jaksamisesta. Sekä äidit että lapset olivat väsyneitä, äideillä oli vaikeuksia jaksaa ja pärjätä yksin arjessa. Useassa tapauksessa naapurit kertoivat yöllisestä metelistä asunnossa. Lapset söivät heikosti, olivat levottomia tai apaattisia. Aineistossa esiintyneissä tapauksissa päiväkodeilla oli merkittävä rooli lasten saamisessa tuen piiriin. Usein lasten ongelmat ja tuen

⁸⁰ Esimerkki Suomessa neljä vuotta asuneelle luku- ja kirjoitustaidottomalle asiakkaalle postitse lähetetystä selvityspyynnöstä, jonka asiakas on jättänyt hoitamatta. Asiakas ei ole ymmärtänyt viranomaiskieltä eikä kirjeen sisältöä. Asiakas menee määräajan umpeuduttua sosiaalitoimistoon pyytämään apua asian hoitamiseksi. Kirjeen sisältö kuuluu: *Teidän tulee täyttää koulutuspalvelun tuottajan selvitys TE-toimiston työttömyysetuudella tuettavaksi suunnitellusta kotoutumislain mukaisista opinnoista ja palautettava lomake ensimmäisenä koulupäivänä.*

tarve tulivat esille päiväkodin huolestuttua lasten tilanteesta tai äidin jaksamisesta. Joissain tilanteissa myös neuvola tai lapsen lääkäri oli ilmaissut huolensa lapsesta.

Lapsilla oli monenlaista tuen tarvetta, mihin sosiaalitoimi näytti aineiston nojalla aktiivisesti tarttuvan. Lastensuojelu, neuvolan perhetyö ja joissain tapauksissa erikoissairaanhoidon otettiin useimmiten mukaan tukityöhön. Myös äideille tarjottiin resurssien mukaan erilaisia tukipalveluita, koska heidän voimavaransa ja keinonsa näyttäytyivät aineiston kirjausten perusteella heikoilta. Äitejä tuettiin lapsen kasvuun, kehitykseen ja vuorovaikutukseen liittyvissä ongelmissa, kasvatukseen liittyvissä kysymyksissä, annettiin kotiapua, tuotiin esiin ruumiillisen kurituksen kieltä ja sen haitallinen vaikutus lapsen kasvuun ja kehitykseen. Lapsille itselleen tarjottiin esimerkiksi puheterapiaa sekä erikoissairaanhoidon palveluita, esimerkiksi lastenneurologisia palveluita.

Aineistossa oli myös tapauksia, joissa oltiin päädytty lasten huostaanottoon, koska vanhempi (äiti) ei tosiasiaa kyennyt huolehtimaan lapsistaan. Tämä näyttäytyi lasten kannalta hyvältä ratkaisulta. Lasten elämä alkoi tasaantua, arjesta tuli hallitumpaa, koulu alkoi sujua, lapset saivat ystäviä ja uskomaalaistaustaiset lapset kotoutuivat. Äidin (ihmiskaupan uhrin) osalta huostaanotto on kuitenkin usein traaginen lisä muutenkin traumaattiseen tilanteeseen. Huostaanotto lisäsi entisestään epäluottamusta viranomaisiin kohtaan ja vaikeutti asioiden hoitamista myös muilla elämänalueilla. Nämä tilanteet edellyttäisivät vahvaa, intensiivistä tukea äidille, jotta hänelle syntyisi kokemus siitä, että viranomaiset ovat myös hänen tukenaan.

7.2.4. Asiakirjojen puuttumiseen liittyvät ongelmat

Suomessa on turvapaikan saaneiden kohdalla kehitetty viranomaisjärjestelmä, jossa otetaan huomioon turvapaikan hakemisen taustalla vaikuttava haavoittuvuus ja sen seuraukset. Turvapaikan saaneille myönnetään oleskelulupa neljäksi vuodeksi sekä tarpeen vaatiessa muukalaispassi, vaikka henkilöllisyyttä ei olisi varmennettu. Menettelytapa sisältää ajatuksen, että henkilöön kohdistettu vaino ja ihmisen haavoittuvainen asema estävät sen, että henkilö voisi kääntyä kotimaan viranomaisten puoleen matkustusasiakirjan saadakseen. Turvapaikan saaneille annetaan heidän tarvitsemaansa ja heille oikeutettua kansainvälisöikeudellista suojaa ja turvaa ja heille annetaan mahdollisuus alkaa rakentaa elämäänsä Suomessa.

Ihmiskaupan uhrien kohdalla suomalainen viranomaisjärjestelmä ei täysin kykene ottamaan huomioon sitä haavoittuvuutta, jota ihmiskaupassa uhriutuminen aiheuttaa. Suomessa tunnistetut, ulkomailla uhriutuneet ihmiskaupan uhrit ovat yleensä olleet vuosia hyväksikäytön piirissä ja sen jälkeen usein vielä vuosia pakomatalla, kulkien maasta toiseen etsimässä turvaa tilanteeseensa. Tämän selvityksen aineistossa on Suomessa tunnistettuja ihmiskaupan uhreja, jotka ovat olleet tällä matkalla yli kymmenen vuotta. Suomi on heidän kohdallaan tunnistanut heidän kansainvälisöikeudellisen asemansa saada turvaa ja suojelua ja myöntänyt heille ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan Ulkomaalaislain 52a § 2 momentin perusteella.

Ihmiskaupan uhreille on matkan varrella tapahtunut monenlaista. Avioliittoja on solmittu ja lapsia on syntynyt. Näihin viranomaistoimiin liittyvät asiakirjat, vihkimistodistukset tai lasten syntymätodistukset, passit ja muissa maissa, erityisesti Italiassa myönnetty viranomaisasiakirjat ovat kuitenkin kadonneet tai niitä ei ole koskaan ollutkaan. Asiakirjojen puuttuminen liittyy usein olennaisella tavalla ihmiskaupassa uhriutumiseen. Viranomaisasiakirjat ovat olleet ja jääneet ihmiskaupan tekijän haltuun tai esimerkiksi kadonneet pakomatalla tai niissä epämääräisissä olosuhteissa, joissa uhrit ovat saattaneet asua. Suomalainen viran-

omaisjärjestelmä edellyttää kuitenkin näiden asiakirjojen olemassaoloa esimerkiksi vanhemmuuden vahvistamiseksi tai jatko-oleskeluluvan saamiseksi.

Suomessa jatkuvaluonteinen ihmiskaupan uhrin oleskelulupa (A-lupa) myönnetään Maa-hanmuuttoviraston nykykäytännön mukaisesti vain vuodeksi kerrallaan. Niille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole matkustusasiakirjaa, poliisi myöntää aineiston perusteella muukalaispassin vain hyvin lyhyeksi aikaa, puoleksi vuodeksi tai vuodeksi sitä varten, että asiakkaat saavat haettua uuden kansallisen passin oman maansa viranomaisilta suurlähetystöstä, joka sijaitsee Suomen ulkopuolella.

Aineistosta tulee esille lukuisia kertomuksia siitä, miten hankaliin tilanteisiin asiakkaat joutuvat puuttuvien asiakirjojen takia tai oman maansa matkustusasiakirjan hankkiakseen. Joidenkin kuntien sosiaalitoimet järjestävät kuntaan muuttaneille nigerialaisille naisille passin-hakumatkoja, 'ryhmämatkoja', Nigerian suurlähetystöön Tukholmaan, jos asiakkaalla ei ole kansallista passia tai passi on umpeutumassa. Asiakas tarvitsee kansallisen passin voidakseen hakea jatkoa vain vuodeksi myönnetylle ihmiskauppaperusteiselle oleskeluluvulle.

Tämän selvityksen aineistossa on lähes tragikoomisia kertomuksia näistä passinhakumatkoista. Suomesta käsin lähin Nigerian suurlähetystö on Tukholmassa ja passi tulee hakea paikan päältä. Traumatisoituneet naiset lähtevät matkoille useiden syli-ikäisten lastensa kanssa. He eksyvät vieraassa kaupungissa, Nigerian lähetystö ei ole toiminut itse antamiensa menettelyohjeidensa mukaisesti tai perii epäselviä ja ennakoimattomia kuluja, naiset myöhästelevät laivalta, etsivät majapaikkaa Tukholmasta ja tulevat loppujen lopuksi epätoivoisina, lopen uupuneina ja joskus jopa tyhjin käsin takaisin Suomeen. Aineiston merkintöjen perusteella Nigerian lähetystö uusii passit ainoastaan niiden umpeuduttua tai ollessa juuri umpeutumassa ja jos asiakkaalla on kolme lasta, joista osalla on voimassa oleva passi ja osalla ei, asiakas saattaa joutua hakemaan passin kunkin lapsen osalta aina erikseen Tukholmasta. Nigerialaisten naisten kansallisten passien hakuun liittyvät ongelmat tulevat esiin lähes jokaisen aineistossa olevan kunnan ja nigerialaistautaisen asiakkaan kohdalla. Kyse ei ole yksittäisistä tapauksista, vaan laajemmin esiintyvistä ilmiöstä.

Asiakirjojen puuttumiseen liittyvä ongelma hankaloittaa huomattavasti viranomaisasioiden hoitoa myös Suomessa. Aineistossa on lukuisa määrä esimerkkejä hyvin vaikeasti ratkaistavista ongelmatilanteista, jotka johtuivat viranomaisasiakirjojen puutteista. Jos asiakkailla ei esimerkiksi ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa (passia), asiakas ei saa avattua tiliä. Aineiston mukaan KELA hylkää etuuksia koskevat hakemukset, jos hakemuksessa ei ole tilinumeroa. Ja kun neuvottelun jälkeen KELA on joissain tilanteissa myöntänyt etuudet kas-sanostona pankista, asiakas ei saa nostettua etuuksia, koska hänellä ei ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa rahojen nostamiseksi.

Aineistossa on myös tapaus, jossa ulkomailla (Italiassa) syntyneelle lapselle ei saada rekisteröityä väestötietojärjestelmään vanhempia, koska äidillä ei ole Italiassa syntyneen lapsen syntymätodistusta ja Helsingissä oleva Italian suurlähetystö kieltäytyy myöntämästä todistusta Suomessa. Vanhemmuutensa vahvistamiseksi äidin tulisi hankkia lapsen syntymätodistus Italiasta kunnasta, jossa lapsi on syntynyt. Kun lasta ei saada rekisteröityä, lapselle ei voida myöntää myöskään elatustukea.

Koska aineistossa esiin tulevissa tapauksissa kyse on usein ongelmista, jotka esiintyvät systemaattisesti tietyillä ihmiskaupan uhreilla ja joihin ei ole viranomaisjärjestelmässä olevaa valmista ratkaisukeinoa, näiden kysymysten ratkaisemiseksi olisi hyvä löytää johdonmukaisia ja yhtenäisiä menettelytapoja. Valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen koordinaa-

tiorakenne voisi olla vartenotettava rakenne näiden ongelmien käsittelemiseksi ja ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseksi.

7.2.5. Kulttuuristen tekijöiden tuomat haasteet asiakkaan auttamisessa

Kunnilta kerätystä aineistosta tulee ilmi, että kulttuuriset tekijät vaikuttavat maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden toimintamalleihin ja sitä kautta myös uhrien auttamiseen ja auttamisen mahdollisuuksiin Suomessa. Aineistosta nousee toistuvasti esiin kaksi mahdollisesti kulttuurista ilmiötä, jotka omalta osaltaan lisäävät asiakastyön haasteita.

Monessa aineistossa olleessa tapauksessa asiakkaiden perimmäinen syy lähteä kotimaasta on ollut parempien mahdollisuuksien etsiminen itsensä ja usein myös kotimaahan jääneen perheen elättämiseen. Tässä pyrkimyksessään asiakkaat ovat usein ajautuneet hyväksikäyttösuhteisiin. Tultuaan tunnistetuksi Suomessa ja saadessaan kuntapaikan, asiakkaiden kokema velvoite kotimaassa olevien perheenjäsenten taloudelliseen tukemiseen ei toki ole kadonnut. Perheestä kotimaassa on pidettävä huolta ja heille on lähetettävä rahaa, vaikka oma taloudellinen tilanne Suomessa olisi hyvinkin huono. Asiakkaiden kokema velvoite tukea perhettä kotimaassa tuo suuria haasteita sosiaalityöhön tilanteessa, jossa asiakas elää ainoastaan yhteiskunnan tuilla eikä raha tahdo riittää ruokaan, vuokraan ja muun elämän perusedellytysten rakentamiseen.

Asiakkaan häpeä omasta tilanteestaan ja kyvyttömyydestään huolehtia kotimaassa olevista omaisista ajaa monet asiakkaat tekemään ulospäin epärationaaliselta näyttäviä valintoja ja ratkaisuja. Asiakkaat lähettävät perheelleen rahaa siitä huolimatta, että toimeentulo Suomessaakin on hyvin niukkaa. Aineistossa olevat asiakkaat ovat jättäneet vuokransa maksamatta, ottaneet ystäviltään velkaa tai jopa pikavippejä täyttääkseen kokemansa velvoitteet tukea kotimaassa olevaa perhettä taloudellisesti. Heidän oma taloudellinen tilanteensa romahtaa usein tämän takia. Asiakkaat kääntyvät tässä rahanpuutteessa sosiaalityöntekijöiden puoleen ja pyytävät sosiaalitoimistolta ruokarahaa tai täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea maksamatta jääneiden vuokrien maksuun. Aineistossa olleissa tapauksissa sosiaalitoimi on pohtinut monella tapaa asiakkaiden kanssa tilannetta. Voisiko kotimaassa oleville perheenjäsenille kertoa totuudenmukaisesti elämäntilanteesta ja taloudellisesti tilanteesta Suomessa? Näissä tilanteissa sosiaalitoimi on myöntänyt asiakkaalle usein kerta-luontoisesti ehkäisevää toimeentulotukea ehkäistäkseen asiakkaan taloudellisen romahtamisen ja syrjäytymisen yhteiskunnan palveluiden piiristä.

Toinen kunta-aineistosta esiin nouseva seikka, joka mahdollisesti liittyy kulttuuriin (ja/tai muihin) seikkoihin, on aineistosta toistuvasti esiin tulevat nigerialaisten ihmiskaupan uhrien raskaudet. Kaikki aineistossa olleet nigerialaistaisytaiset, ulkomailla uhriutuneet asiakkaat, joilla on lapsia, ovat yksinhuoltajiaitejä. Kuntapaikan saadessaan asiakkaat kertovat kokevansa elämäntilanteensa hyvin stressaavaksi. He kertovat olevansa yksinäisiä, vailla sosiaalisia suhteita ja sosiaalitoimen kirjausten mukaan usein psyykkisesti huonossa kunnossa. He ilmaisevat poikkeuksetta, että yksinhuoltajuus ja jatkuva kiinni oleminen lapsessa tai lapsissa tuntuu hyvin raskaalta. Usein ensimmäinen heidän sosiaalitoimelle esittämänsä toive on päiväkotipaikan saaminen lapselle tai lapsille. Useissa tapauksissa asiakkaat ovat myös ilmaisseet, että eivät halua lisää lapsia.

Lähes kaikissa nigerialaisia naisia koskevissa asiakastapauksissa asiakkaat tulevat kuitenkin raskaaksi. Aineiston tapauksissa olosuhteet raskauden alkaessa ovat hyvin samankaltaiset. Ennen raskautta naisten ensisijainen toive on ollut saada lapset päiväkotiin ja alkaa rakentaa omaa elämää. Naisten elämässä ei ole myöskään ollut miestä, jonka kanssa olisi suunniteltu yhteistä elämää tai jaettu arkea. Kirjausten perusteella yhteyttä syntyneen lap-

sen isään ei pääsääntöisesti ole myöskään sen jälkeen, kun lapset ovat syntyneet. Joissain tapauksissa lapsen isä on tullut lyhyeksi aikaa Suomeen lapsen syntymän jälkeen ja esittänyt lapsen huoltajuuteen tai nimen antoon liittyviä vaatimuksia.

Useissa tapauksissa naiset ovat raskaaksi tultuaan alkaneet oireilla psyykkisesti ja heillä on uniongelmiä. Joissain tilanteissa asiakkaat ovat myös ilmaisseet pelkäävänsä, että syntyvän lapsen isä tulee Suomeen. Lasten isän tultua Suomeen ja esimerkiksi väkivallan uhan toteututtua naisten psyykkinen oireilu on pahentunut. Sosiaalitoimessa on ryhdytty asiakkaan tilanteen johdosta usein lieviin turvallisuutta lisääviin toimenpiteisiin: asennettu oveen ketju, valmistauduttu mahdollisiin uhkatilanteisiin tai selvitetty lähimmän turvakodin sijainti ja opeteltu ottamaan turvakotiin yhteyttä. Toisinaan on myös oltu ennakoivasti yhteydessä poliisiin. Uhkariski suhtautuminen näyttää aineiston perusteella vaihtelevan kunnittain. Joissain tapauksissa pelkkä uhkariski johtaa lastensuojelutarpeen selvittämiseen, joissain taas asiaa pohditaan vain kasvokkain asiakkaan kanssa.

Aineiston pohjalta ei pysty tekemään johtopäätöksiä siitä, mistä kaikesta ilmiössä on kyse. Uskonnon, kulttuurin tai sosiaalisten seikkojen vaikutusta ei pysty aineiston nojalla arvioimaan, vaikka raskauksiin liittyvä ilmiö toistuu yllättävän usein ja samankaltaisena kunta-aineistossa. Suunnittelemattomalta näyttävät raskaudet tuottavat aineiston perusteella kuitenkin kuormitusta yksinhuoltajaäitien elämään ja hidastavat omalta osaltaan kotoutumista ja naisten työllistymistä toivomaansa ammattiin. Asiaa olisi syytä selvittää. Mikä merkitys raskauksilla on kyseisistä kulttuurista tulleille? Liittyykö ilmiöön hyväksikäyttöä? Annetaanko naisille perhesuunnitteluun liittyvää neuvontaa ja miten sen voisi kytkeä kotouttamispalveluihin?

7.2.6. Toimeentulotuen takaisinperintä

Olennaisena osana ihmiskaupan uhrin rikosprosessuaalisia oikeuksia on mahdollisuus vaatia ja saada vahingonkorvauslain mukaisia korvauksia hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista, kuten kivusta ja särystä, tilapäisestä ja pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä. Työperäisen ihmiskaupan uhrien osalta korvauksia haetaan myös maksamatta jääneistä palkoista.

Oikeudessa maksettu tai mahdollisesti maksettava vahingonkorvaus nousi merkittävällä tavalla esille kuntien sosiaalitoimien tekemissä toimeentulotukipäätöksissä. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Koska toimeentulotuki on viimesijainen etuus, kaikki asiakkaan saamat tulot, mukaan lukien hänelle maksetut vahingonkorvaukset yleensä estävät sen, että oikeus toimeentulotukeen evätään. Toinen syy vahingonkorvausasioiden esiintuloon aineistossa liittyy kunnan (tai KELAn) mahdollisuuteen periä asiakkaalle *jo maksettu* toimeentulotuki takaisin tietyin edellytyksin.

Toimeentulotuki voidaan periä jälkikäteen takaisin, jos asiakkaalla *on* tuloja tai varoja, mutta tulot ja varat *eivät* ole tukea myönnettäessä asiakkaan *käytössä* (TotuL 20 §) toimeentulotukipäätöstä tehtäessä. Toimeentulotuki voidaan periä takaisin myös *odotettavissa* olevaa korvausta vastaan (TotuL 23 §).⁸¹

Korkein hallinto-oikeus on linjannut takaisinperinnän edellytyksistä vuonna 2013 antamassaan vuosikirjapäätöksessä.⁸² Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen mukaan siinä tapauksessa, että asiakkaalla *on olemassa* tuloja tai varoja tukea myönnettäessä, mutta kyseiset varat tai tulot eivät ole olleet asiakkaan käytettävissä, takaisinperintä voidaan tehdä vain

⁸¹ Laki toimeentulotuesta 1412/1997, 4 luku 20 § (takaisinperinnän perusteet) ja 23 § (Perintä ja kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta).

⁸² KHO:2013:81. Ratkaisu koski toimeentulotuen takaisinperintää samalta ajalta takautuvasti maksetun työmarkkinatuen vuoksi.

silloin, jos siitä on erikseen mainittu toimeentulotukipäätöksessä (20 §). Jos asiakkaalla on *odotettavissa olevia* tuloja tai saatavia, toimeentulotukipäätöksessä tulee nimenomaisesti mainita, että toimeentulotuki myönnetään *ennakkona* tulevaisuudessa saatavia korvauksia vastaan (23 §). Tällöin myönnetty toimeentulotuki katsotaan ennakoksi, joka kuitataan myöhemmin saatavilla korvauksilla. Tämä KHO:n päätös näyttää vaikuttaneen aineistossa oleviin sosiaalitoimen toimeentulotukien takaisinperintää koskeviin päätöksiin. Tämä siitä huolimatta, että toimeentulotukea koskevan hallituksen esityksen (HE 217/1997 vp) mukaan toimeentulotuen takaisinperintä on mahdollista vain poikkeuksellisesti.

Kuntien käytännöt vaihtelevat huomattavan paljon siinä, miten ihmiskaupan uhreille mahdollisesti tulossa olevat vahingonkorvaukset otetaan huomioon heille maksettavissa toimeentulotukipäätöksissä. Joidenkin kuntien sosiaalitoimen ratkaisuissa asiakkaalle *jo maksettu* vahingonkorvaus on otettu huomioon toimeentulotukea koskevassa päätöksessä. Koska toimeentulotuki on viimesijainen etuus, asiakkaan hakema toimeentulotuki on evätty asiakkaalle maksetun vahingonkorvauksen vuoksi.

Asiakas ilmoitti 24.1. saaneensa tililleen vahingonkorvauksia 14 000 euroa, josta syystä toimeentulotukea koskevaa päätöstä muutettiin.

Joissain kunnissa sosiaalitoimi mainitsee jo ensimmäisessä asiakasta koskevassa toimeentulotukipäätöksessä perivänsä toimeentulotuen takaisin, mikäli asiakkaalle tullaan maksamaan vahingonkorvauksia ihmiskauppaa koskevassa rikosprosessissa. Näissä tilanteissa kunnan viranhaltija siis katsoo, että asiakkaalla *on olemassa* tuloja tai varoja, mutta kyseiset varat eivät ole olleet asiakkaan käytettävissä. Takaisinperintää koskeva päätös tehdään siis siinä vaiheessa, kun ihmiskauppaa koskeva asia on vasta esitutkinnassa. Perintää koskeva päätös toistetaan tämän jälkeen jokaisessa toimeentulotukea koskevassa päätöksessä.

Peritään XX:lle myönnetty toimeentulotuki takaisin oikeudenkäynnin jälkeen, mikäli hänelle maksetaan korvauksia ja/tai palkkasaatavia. Peritään toimeentulotukilain 20 § nojalla.

Jotkut kunnat määrittelevät myönnetyn toimeentulotuen toimeentulotukilain 23 §:n mukaisesti *ennakoksi*, joka kuitataan takaisin uhrin myöhemmin saatavista vahingonkorvauksista. Näissä päätöksissä siis kunnan viranhaltija katsoo, että asiakkaalla on *odotettavissa olevia* tuloja tai saatavia, joilla kuitataan aikaisemmin maksettu toimeentulotuki. Päätös tehdään siitä huolimatta, että rikosperusteiset vahingonkorvaukset eivät ole *toimeentuloa turvaavaa* korvausta, jota toimeentulotukilain mukainen ennakoon tehtävä kuittaus edellyttää.

Toimeentulotuet myönnetään velkomisella TotuL 23 § mukaan. Asiakkaalta veloitetaan hänelle myönnetty toimeentulotuet mahdollisista oikeudenkäynnistä hänelle määrätyistä korvauksista tai palkkasaatavista.

Kunnat tekevät toimeentulotuen perintämääräyksen tai määrittelevät myönnetyn toimeentulotuen ennakoksi, joka kuitataan myöhemmin mahdollisesti maksettavaksi määrätyillä vahingonkorvauksilla.

Takaisinperintämääräys tai toimeentulotuen määrittelemine ennakoksi, joka kuitataan myöhemmin mahdollisesti maksettavilla vahingonkorvauksilla, tehdään siis jo esitutkinnan alkuvaiheessa. Tässä vaiheessa on vielä epäselvää, meneekö asia koskaan syyttäjälle, millä nimikkeellä syyttäjä päättyy syyttämään asiassa, käsitelläänkö asiaa koskaan tuomioistuimessa, tai tuleeko asiakas saamaan asiassa minkäänlaisia vahingonkorvauksia. Ottaen huomioon, että ihmiskauppaa koskevat rikosprosessit kestävät vuosia, toimeentulotukipäätöksissä tehdyt takaisinperintää koskevat määräykset tarkoittavat käytännössä sitä, että asianomistajan mahdollisesti saamat vahingonkorvaukset maksettaisiin käytännössä kun-

nalle palautuksena tai kuittauksena aikaisemmin myönnettyistä toimeentulotuista. Kyse on käytännössä kymmenien tuhansien eurojen takaisinperintävaatimuksista.

Asiassa lieenee hyvä tuoda esille myös Rovaniemen hallinto-oikeuden päätös⁸³, jossa näkökulma takaisinperintään on hyvin erilainen. Tapauksessa lapsi on saanut tapaturman johdosta korvauksen pysyvästä haitasta. Kunnan sosiaalitoimi vaati myönnetyn pysyvän haitan korvauksen maksamista kunnalle takaisinperintänä lapsen laitoshuollosta aiheutuneiden kustannusten korvaukseksi. Takaisinperintää vaadittiin tässä ratkaisussa asiakasmaksulain nojalla. Takaisinmaksua vaadittiin korvaukseksi kuluista, jotka aiheutuivat kunnalle lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolelle perhehoitoon. Ratkaisussaan Rovaniemen hallinto-oikeus katsoi, että 13 106,40 markan suuruinen pysyvän haitan korvaus oli sellaista lapselle itselleen kuuluvaa henkilökohtaista korvausta, jota ei ole maksettava kunnalle korvaukseksi aiheutuneista kuluista.

Aineiston nojalla näyttää siltä, että kuntien käytännöt vaihtelevat huomattavalla tavalla toimeentulotuen eväämistä ja takaisinperintää koskevissa asioissa. Joissain kunnissa takaisinperintämääräys tehdään systemaattisesti jokaisen asiakkaan kohdalla. Joissain asiasta ei ole mitään mainintaa toimeentulotukipäätöksissä. Käytännöt näyttävät vaihtelevan myös siinä, miten kunnat suhtautuvat asiakkaalle jo maksettujen (tilille tulleiden) vahingonkorvausten vaikutukseen sillä hetkellä haetun toimeentulotuen saamisessa. Joissain kunnissa tilille tullut vahingonkorvaus johtaa tuen eväämiseen ja joissain ei. Kuntien kirjava tulkintakäytäntö on huolestuttava yhdenvertaisuusongelma ihmiskaupan uhrien oikeuksien kannalta.

Ottaen huomioon, että kunnissa asuvat ihmiskaupan uhrin elävät käytännössä yhteiskunnan tukien varassa, toimeentulotukien takaisinperintää koskevilla päätöksillä on hyvin suuri merkitys asiakkaille. Herää kysymys, ymmärtävätkö asiakkaat tosiasiasa sitä, että näiden takaisinperintäpäätösten nojalla he menettävät käytännössä kaikki tuomioistuimessa maksettavaksi määrätyt vahingonkorvaukset, joita he ovat odottaneet ja jotka ovat merkittävä motivoiva tekijä kestää hyvin kuormittava ja pitkä rikosprosessi.

Rikosperusteiset kärsimyskorvaukset ja tilapäisen tai pysyvän haitan korvaukset ovat asiakkaille itselle maksettavia henkilökohtaisia korvauksia hyväksikäytöstä syntyneestä kärsimyksestä ja aiheutetuista vammoista. Ottaen huomioon sen, että ihmiskaupan uhrien kyvyttömyys tehdä töitä ja eläminen yhteiskunnan tukien varassa on usein osin seurausta hyväksikäytöstä aiheutuneesta traumatisoitumisesta, sekä se, että lainvalmisteluaineiston mukaan toimeentulotuen takaisinperintää tulisi soveltaa vain poikkeuksellisesti, on joidenkin kuntien hyvin laajalle venytetty soveltamiskäytäntö asiassa huolestuttavaa. Soveltamiskäytäntöä, sen yhtenäisyyttä sekä asiaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä tulisi selvittää laajemmin.

7.2.7. Asiakkaan henkilöllisyyden suojaaminen kunnassa

Lainsäädäntö jakaa hyvin kategorisesti auttamisen järjestämisvastuun kuntien ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välille. Laki ei mahdollista mitään harkinnanvaraa tai poikkeuksia tästä jaosta. Arjen todellisuus ei kuitenkaan aina mahdu tähän lainsäätäjän määrittelemään kehikkoon. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden asema tässä järjestelmässä on epäselvä. Koska turvapaikanhakijat eivät ole ns. kuntalaisia, lain mukaan auttamistoimien järjestämisvastuussa on Joutsenon vastaanottokeskus (ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä). Tosiasiallisena palveluiden järjestäjänä toimii kuitenkin suurimmassa osassa tapauksista se vastaanottokeskus, jossa kyseinen auttamisjärjestelmän asiakas majoittuu tai joka vastaa

⁸³ Rovaniemen hallinto-oikeus 6.7.2001, 01/0311/1.

yksityismajoituksessa olevista turvapaikanhakijoista. Joutsenon vastaanottokeskuksella ei pääsääntöisesti ole näissä tapauksissa roolia peruspalveluiden, kuten majoituksen tai terveys- tai sosiaalipalveluiden järjestämisessä. Turvapaikanhakijat ovat ikään kuin kahden järjestelmän asiakkaita, vastaanottopalveluiden ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän. Niillä molemmilla on oma vastuunsa asiakkaiden palveluiden järjestämisessä. Lainsäädännöllisesti näiden vastuiden keskinäistä suhdetta ei kuitenkaan ole määritelty.

Toinen aineistosta esiin tullut haastava seikka on se, että lain määrittelemä hyvin kategorinen vastuunjako kunnan ja auttamisjärjestelmän välillä ei aina palvele asiakkaan etua. Joskus se voi johtaa siihen, että asiakas jää tosiasiallisesti avun ulkopuolelle. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos kunnan työntekijät ovat asiakkaan henkilökohtaisia tuttavuuksia. Joutsenon vastaanottokeskuksen aineistosta tulee esille tällainen tapaus.

Asiakas asuu hyvin pienessä kunnassa. Kunta on niin pieni, että käytännössä on lähes mahdoton löytää kuntatoimijaa, jota asiakas ei tuntisi. Asiakas on otettu auttamisjärjestelmään seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan vuoksi. Asia on traumaattinen ja asiakkaan kokemus asiasta niin häpeällinen, että hän ei halua asiaa tuttaviansa tai tuntemiensa viranomais toimijoiden tietoon. Toisaalta asiakas taas tarvitsisi paljon tukea päästäkseen elämässä eteenpäin. Kunta olisi lain mukaan voinut ostaa palveluita (esimerkiksi terapiaa) yksityiseltä palveluntuottajalta, mutta se olisi edellyttänyt asian järjestämistä kunnan sosiaalitoimen kautta.

Kyseisessä tapauksessa lain edellytys järjestää kuntalaisten ihmiskaupan uhrien palvelut kunnan sosiaalitoimiston kautta vaikutti haitallisesti myös näytön saamiseen rikosprosessia varten. Asianomistajan psyykkisen tilan arviointi ja siihen liittyvien kustannusten hoitaminen järjestetään pääsääntöisen kunnan sosiaali- ja terveystoimen kautta. Koska asiakas ei halunnut tilannettaan tuntemiensa viranhaltijoiden tietoon, lausuntoa asiakkaan psyykkisestä tilasta ei saatu rikosprosessia varten. Käytännössä tämä vaikuttaa näytön saamisen ohella vahingonkorvausten määrään. Tilapäistä haittaa koskevia korvauksia on vaikea saada, jos lääkärinlausuntoa hyväksikäytöstä aiheutuneista vammoista ei esitetä oikeudessa.

Soitettu asiakkaan puolisolalle. Hän tiedustelee, voisimmeko me maksaa tulkin vaimonsa kriisikeskuskäynnille. Kerron, että tulkkauskulut ovat kotikunnan korvattavia ja emme valitettavasti voi niitä maksaa. Asiakkaan puoliso ymmärtää, mutta sanoo, että täytyy sitten pärjätä ilman tulkkia. Hän kertoo, että asuvat alle 1 000 asukkaan kunnassa, missä kaikki tuntevat toisensa. He eivät halua kertoa asiasta sosiaalitoimistossa. Keskusteltu siitä, että työntekijöillä on vaitiolovelvollisuus, mutta asiakkaan puoliso kokee, että sen silti kiusalliseksi koska työntekijät ovat henkilökohtaisia tuttuja heille. (Joutsenon vastaanottokeskuksen kirjaus puhelinkeskustelusta asiakkaan puolison kanssa)

.....

Asianajaja kertoo toimineensa avustajana lukuisissa seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvissä rikosasioissa. Kärsimyskorvausten jne hakeminen on hänelle tuttua. Se on kuitenkin ollut tässä tapauksessa hyvin hankalaa, sillä asiakas on kieltäytynyt menemästä kunnan lääkäriin ja terapiaan, eikä hänestä ole näin pystytty saamaan psykiatrista arviota. Asianajaja pitäisi tällaista arviota hyvin tärkeänä, mistä olen samaa mieltä. Harmiteltu sitä, ettei hakija ole suostunut hakeutumaan palveluihin kotikuntansa kautta. (Joutsenon vastaanottokeskuksen kirjaus keskustelusta asiakkaan asianajajan kanssa)

8. KUNNAT IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAJINA HAASTATTELUAINEISTON VALOSSA

Hankkeessa haastateltiin kuntien sosiaalitoimen työntekijöitä sekä eräitä kunta-alan hallinnollisia työntekijöitä. Haastatteluaineistoa kerättiin yhteensä seitsemässä kunnassa eri puolilla Suomea. On huomioitava, että tarkasteltaviksi kunniksi valikoitiin sellaisia kuntia, joissa on jotakin kokemusta ihmiskaupasta tai joissa on ollut vähintään yksi ihmiskaupan uhri asiakkaana. Aineiston perusteella ei siis voida analysoida, mikä on tilanne niissä kunnissa, joissa ei ole ollut, ei ole tunnistettu tai ei ole autettu yhtään ihmiskaupan uhria.

8.1. Ihmiskaupan uhrit palveluiden saajana kunnassa

Haastattelujen mukaan kuntien sosiaalitoimissa ei ole juurikaan tunnistettu ihmiskaupan uhreja, vaan uhrit ohjataan kuntien sosiaalitoimen asiakkaiksi auttamisjärjestelmästä. Kunnissa on tehty vain yksittäisiä esityksiä auttamisjärjestelmään.

Sosiaalitoimen haastatteluissa moni haastateltava painotti sitä, että ihmiskaupan uhrit saavat kunnissa samat palvelut kuin kuka tahansa kuntalainen (tai kuka tahansa kuntaan muuttava maahanmuuttaja kotouttamispalveluiden ym. osalta).

H24a: (...) siinä vaiheessa kun ihminen muuttaa tänne meille kuntaan, kun nämä olleet sellaisia, jotka muuttaneet kuntaan, eivät ole olleet Suomen kansalaisia, tai ei pitkään Suomessa asuneita, että voisi ajatella että olisi elämisen taitoja täällä Suomessa. Niin hyvin pitkälti tarpeet on isolta osalta samankaltaisia kuin meille ulkomailta muuttavalla henkilöllä eli ihan kotoutumiseen liittyviä tuen tarpeita, ohjaus, neuvonta, taloudellinen tuki, toimeentulon turvaaminen, miten suomalainen byrokratia ja systeemi toimii ja terveydenhuoltoon liittyviä riippuen elämäntilanteeseen että mitä asioita nousee. Tai sitten myöskin useathan näistä ovat olleet ja kun aikuisia ovat olleet niin on tullut kotoutumisen näkökulmasta se kielen oppiminen ja työllistymiseen liittyvät asiat hyvinkin vahvana.

MV: Tavallaan ihmiskaupan uhrit kun ovat kuntapaikan saaneet niin ovat yhdenvertaisia muiden kuntalaisten kanssa?

H24a: Joo. Mitä suuremmissa määrin. Ja yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että ihmisen tarpeet otetaan huomioon, että vasta siinä vaiheessa yhdenvertaista, kun sitä mitä tarvitsee, niin on mahdollista saada.

Haastateltujen sosiaalityöntekijöiden mukaan ihmiskaupan uhrit ovat yhdenvertaisia asiakkaita muiden kunnan sosiaalitoimen asiakkaiden kanssa. Edellä olevan haastateltavan sitaateissa ulkomaalaistaustaisten uhrien tarpeet linkitetään erityisesti kotoutumiseen liittyviin palveluihin. Haastateltava myös määritteli yhdenvertaisuutta toteamalla, ettei yhdenvertaisuus ole sitä, että kaikki saavat samat palvelut, vaan, että kaikilla on mahdollisuus saada tarpeidensa mukaiset palvelut.

Eräs sosiaalityöntekijä totesi myös terveystalveluiden osalta, että palvelut ovat "kenelle tahansa kuntalaiselle samat", normaalit terveystalvelut.

Sosiaalityönten työntekijöiden rooli ihmiskaupan uhrin auttamisessa kunnassa vaihtelee. Toisinaan sosiaalityöntekijät tai sosiaalityöntekijät antavat ihan konkreettista apua ja tukea ja ovat esimerkiksi asiakkaan mukana hoitamassa asioita. Toisinaan sosiaalityöntekijöillä on pikemminkin koordinoiva rooli. He koordinoivat sitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut eri tahoilta.

Sosiaalityönten haastatteluissa oli jossain määrin erisuuntaisia näkemyksiä sen suhteen, miten ihmiskaupan uhrin asiat pitäisi kunnassa järjestää ja hoitaa. Toisaalta asiakkaat nähtiin yhdenvertaisina muiden sosiaalityönten asiakkaiden kanssa, kuten edellä todettiin, mutta toisaalta joissain haastatteluissa tuotiin esiin, että ihmiskaupan uhrin asiakkuuksissa on myös erityisiä haasteita. Ihmiskaupan uhreilla on toisaalta ulkomaalaistaustaan liittyviä haasteita, joita ei ole kantasuomalaisilla (esim. luku- ja kirjoitustaidottomuus) ja toisaalta asiakkuuksiin tuo omat haasteensa se, että asiakkuuksiin voi liittyä monen eri toimijan prosessit (esim. kunnan, Joutsenon vastaanottokeskuksen ja Rikosuhripäivystyksen).

MK: Onko muita palveluita mitä ostaisitte yksityisiltä kuin nämä terapiapalvelut?

H19a: Minä itse suosin, että on hyvin toimivat julkiset palvelut, mutta jos ne ei toimi, niin olisi vähän ehkä väljempi lupa laajemmin käyttää näitä yksityisiä terveydenhuoltopalveluja.

MK: Mikä estää sitä?

H19a: Se estää tämä meidän yhdenvertaisuus kaikkien muiden asiakkaiden kanssa. Meidän kaikki asiakkaat ovat traumatisoitunut ja jos ajatellaan että ihminen on viimesijaisen avun varassa, niin silloin ne on julkiset palvelut aina ensisijaisesti – minä kyllä ajattelisin että se on myös yhdenvertaisuuskysymys. Kyllä pitäisi julkisilla palveluilla saada nämä palvelut.

Kyseisessä sosiaalityönten nostettiin esille ihmiskaupan uhrin erityisyys ja todettiin myös, että "(o)n tärkeää, että huomioidaan heidän asiakkuutensa erityisyys" Haastateltavat pohtivat yhdenvertaisuutta korostavan lähestymistavan hyötyjä ja haittoja. Vaikka lähtökohtana se, että kaikille tarjotaan yhdenvertaiset julkiset palvelut, on hyvä, lähestymistavassa on myös ongelmansa:

H19a: Yleislaki hukuttaa usein – tasapäistä. Siinä on hyvät puolensa, mutta kun me ymmärretään, mutta sitten ei välttämättä tule laajempaa ymmärrystä, jos siinä on erityislakeja.

H19d: Ja siinä tulee positiivisen diskriminaation käsite myös samalla.

MK: Missä se positiivinen diskriminaatio näkyy?

H19d. Minä ajattelen niin, että me voidaan käyttää yksityisiä palveluja, voidaan antaa niille asiakkaille enemmän, jotta he pääsevät siihen tasavertaiseen asemaan muun väestön kanssa.

Haastattelussa tuotiin esille, että yhdenvertaisuus asiakkaiden välillä voidaan saavuttaa myös siten, että enemmän tarvitsevalle tarjotaan myös enemmän palveluita. Ihmiskaupan

uhrien kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että tarvittaessa myös yksityisten palveluiden pitää olla saatavilla.

Yhdessä haastattelussa todettiin, että uhrien palvelut ovat hyvin saatavilla ja toteutuneet hyvin, toisessa puolestaan sanottiin, että peruspalvelut hoituvat, mutta puutteita on terapian saamisessa ja siinä, että uhri saisi tukihenkilön tai tapaisi säännöllisesti sosiaalityöntekijää tai -ohjaajaa.

Haastateltavan mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisen pitäisi olla keskitetympää kunnissa: pitäisi olla laajempi toiminta-alue ja keskitetyt henkilöt, jotka hoitaisivat ihmiskauppa-asioita. Myös siitä oli erilaisia näkemyksiä, missä sosiaalitoimen sisällä ihmiskaupan uhrien asiat pitäisi hoitaa (esimerkiksi aikuissosiaalityön vai maahanmuuttopalveluiden puolella). Eräissä kunnissa on hyviä kokemuksia palveluiden järjestämisestä maahanmuuttopalveluiden yhteydessä (vaikka kaikki uhrit eivät olekaan maahanmuuttajataustaisia). Haastateltavilta kysyttiin myös sitä, millä taholla ylipäänsä pitäisi olla vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta ja palveluiden järjestämisestä kunnassa:

MV: Kenellä pitäisi olla vastuu [ihmiskaupan uhrien auttamisesta] kunnassa?

H18c: Kyllä se varmaan pitäisi olla sosiaalitoimella kun meidän saadaan tehdä päätöksiä ja me voidaan myöntää taloudellista tukea. Se olisi ehkä se luontevin.

H18a: Mutta kyllä sosiaalitoimi tarvitsee muitakin toimijoita siihen ympärille. Turvakodit, seurakunnat – ne on tärkeitä kun lähdetään niitä käytännön auttamisia miettimään. Kyllä se aika luontevasti tulee sosiaalitoimelle se vastuu siitä.

8.2. Kuntien sosiaalitoimen ja Joutsenon vastaanottokeskusten välinen yhteistyö ja työnjako

Haastatteluissa tiedusteltiin, minkälaista Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien sosiaalitoimen välinen yhteistyö ja työnjako on. Yleisesti ottaen haastatellut sosiaalitoimen työntekijät pitivät yhteistyötä auttamisjärjestelmän⁸⁴ kanssa hyvänä. Yhden kunnan sosiaalitoimessa todettiin, että yhteistyö on ollut hyvää ja tiivistä, toisesta kerrottiin, että auttamisjärjestelmästä on saanut sen tiedon, minkä on pyytänyt. Jälkimmäinen näkemys jättää hieman tulkinnanvaraa. Tarkoittaako haastateltava (positiivisessa mielessä) sitä, että auttamisjärjestelmästä saa hyvin kaiken tarpeellisen tiedon vai sitä, että tietoa saa, kun osaa itse pyytää? Joka tapauksessa tärkeää on se, että tietoa saa auttamisjärjestelmästä oman työn tueksi. Toinen haastateltava sanoi, että on saanut tietoa, kun on itse pyytänyt, kolmas haastateltava puolestaan totesi, että auttamisjärjestelmä voisi olla aktiivisempi, olla yhteydessä kuntiin ja ”potkia persuksiin”, jotta asiat etenevät. Eräässä haastattelussa todettiin, että olisi hyvä, että tukea saisi enemmän ja tietoa saisi automaattisemmin, myös asiakkaan rikosprosessista.

Haastatteluissa tuli selkeästi esiin se, että yhteistyön sujuvuuden kannalta on tärkeää, että auttamisjärjestelmän toimijat työskentelevät maantieteellisesti melko lähellä. Kunnissa, jotka

⁸⁴ Tässä luvussa puhutaan välillä Joutsenon vastaanottokeskuksesta ja välillä auttamisjärjestelmästä. Konkreettisesti sosiaalitoimen edustajat viittaavat nimenomaan auttamisjärjestelmässä työskenteleviin Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöihin sekä yhteistyöhön ja työnjakoon heidän kanssaan.

sijaitsevat maantieteellisesti kohtuullisen lähellä auttamisjärjestelmän toimipisteitä, yhteistyötä tehdään (ainakin joissain tapauksissa) matalalla kynnyksellä. Kuntien ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välisen yhteistyön lisäksi joissakin haastatteluissa mainittiin sosiaalitoimen, Joutsenon vastaanottokeskuksen ja Rikosuhripäivystyksen välinen yhteistyö. Käytännössä sosiaalitoimen ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välinen yhteistyö saattaakin olla alussa tiivistä, mutta se voi alkuvaiheen jälkeen muuttua pääasiassa sosiaalitoimen ja Rikosuhripäivystyksen väliseksi yhteistyöksi.

Haastatteluissa puhuttiin paljon kuntien ja Joutsenon vastaanottokeskuksen välisestä työnjaosta. Moni sosiaalitoimen edustaja toi esiin sen, että kunnan tehtävänä on tarjota peruspalvelut ja auttamisjärjestelmän rooli liittyy erityisesti rikosprosessiin ja oikeudellisiin kysymyksiin liittyviin asioihin. Auttamisjärjestelmä nähtiin myös neuvovana, konsultoivana ja koordinoivana tahona. Auttamisjärjestelmän tehtävänä nähtiin paikallisen (kunta)työntekijän tukeminen ja tiedon antaminen muun muassa siitä, mitä pitää ottaa huomioon, mitä tukea antaa uhrille, mikä toimii ja kehen pitää olla yhteydessä.

Esimerkiksi siirtymävaiheessa eli asiakkaan siirtyessä vastaanottokeskuksesta kuntaan, Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kunnan välinen yhteistyö on tärkeää. Joissain tapauksissa Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kunnan sosiaalitoimen työntekijät tekevät esimerkiksi yhteisiä kotikäyntejä asiakkaan luokse:

Minäkin olen ollut aika tiheästi yhteydessä tähän auttamisjärjestelmän työntekijään. (...) Olen ollut mukana kotikäynnillä mutta siinä auttamisjärjestelmän työntekijä ollut se joka on tuntenut häntä paremmin, niin vastuu oli ehkä hänellä enemmän ja en ole ollut niin sen jälkeen yhteydessä. (H20a)

Kun ajatellaan että on asiakas – tunnistettu ja päässyt iku-järjestelmään jo turvapaikanhakuaikana, sitten on joku prosessi, niin tavallaan se on siirtymävaiheen ajan auttamisjärjestelmä voi olla asiakkaalle turvallinen jatkumo. Siinä on jo mukana joku, joka on ollut jo siitä jutussa alusta lähtien jo turvapaikanhakuaikana ja sitten tavallaan auttamisjärjestelmä koordinoi sitä rikosprosessia ja vähän seuraa, että siirtyminen sinne kuntaan ja miten alkaa ne palvelut pyöriä. Kun sen prosessin aikana vaihtuu ihmisiä, siellä on eri työntekijät turvapaikanhakuaikana ja sitten on siirtyminen kuntaan niin se turvallinen ihminen voi olla siinä auttamisjärjestelmässä kuitenkin. (H19)

Auttamisjärjestelmän työntekijällä voi myös olla tärkeä rooli myös siinä, että hän toimii paitsi linkkinä uhrin asioissa eri toimijoiden välillä, myös siinä, että hän on uhrille se henkilö, joka pysyy mukana asiakkuuksien eri vaiheissa. Uhrin kannalta voi olla erittäin merkityksellistä, että on joku, joka tuntee uhrin tarinan, tietää hänen tarpeensa ja ”pysyy rinnalla” avunsaannin eri vaiheissa. Sekä vastaanottokeskuksessa että kunnassa työntekijät voivat vaihtua ja erityisesti vastaanottokeskuksesta kuntaan siirryttäessä vastaanottokeskuksesta tutut työntekijät jäävät taakse ja kunnassa odottavat uudet työntekijät. Tällöin nimenomaan auttamisjärjestelmän työntekijällä voi olla keskeinen rooli.

Toisinaan eri toimijoiden välinen yhteistyö sujuu hyvin, mutta toisinaan asiakkaan auttamisen jakautuminen monen toimijan välillä aiheuttaa myös sekavuutta:

Toisen [asiakkaan] kohdalla tarkoitus oli, että siirretään pikku hiljaa kunnalle ja että auttamisjärjestelmä vetäytyy ja samoin [järjestö] niin hän [asiakas] on tarvinnut hyvin paljon tukea ja ottanut yhteyttä kaikkiin jotka haluavat kuunnella. Sen takia myös työnjako ollut aika sekavaa. Ja [järjestö]n työntekijä jo-

ka ollut ehkä paremmin käytettävissä on ollut alussa käytettävissä ja sitten vastuu siirtynyt minulle enemmän ja enemmän. (H20a)

Kaiken kaikkiaan auttamisjärjestelmän ja kuntien sosiaalitoimen välisen yhteistyön ja työnjaon osalta välittyy sellainen kuva, että joidenkin kuntien kohdalla yhteistyö sujuu hyvin, kun taas joidenkin kuntien osalta yhteistyö on vähäisempää. Tämä lienee yhteydessä siihen, kuinka paljon kunnissa on kokemusta ihmiskaupan uhrin kanssa työskentelystä. Ne, joilla ei ole tätä kokemusta, eivät välttämättä myöskään osaa hyödyntää auttamisjärjestelmää sitten, kun uhreja tulee kohdalle. Lisäksi maantieteellisellä sijainnilla on jonkin verran merkitystä. Ainakin joillakin niistä paikkakunnista, joiden läheisyydessä työskentelee auttamisjärjestelmän työntekijä, yhteistyö sujuu mutkattomammin. Eräs haastateltava esittikin kysymyksen, onko auttamisjärjestelmä liian kaukana kunnan näkökulmasta. Tällä hän ei viitannut ainoastaan maantieteelliseen sijaintiin, vaan erityisesti siihen, ettei kunnissa ole tarpeeksi tietoa auttamisjärjestelmästä.

8.3. Kuntien ja muiden tahojen välinen yhteistyö

Kuntien sosiaalitoimen edustajien haastatteluissa korostui useaan kertaan Rikosuhripäivätyksen (RIKU) rooli palveluiden tarjoajana ja ihmiskaupan uhrien auttajana. Kuntien sosiaalitoimen edustajat näkivät RIKUn roolin myös neuvoa antavana tahona tärkeänä. Monelle haastateltavalle RIKUn rooli oli näyttäytynyt selkeämmin kuin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän rooli.

Tuntuu, että tietyissä tapauksissa he [RIKU] ovat olleet se jolla on ollut langat käsissä. He ovat olleet se taho, joka on auttanut meitä eniten tiedon (jakamisen) ja sen suhteen, mitä [palveluita] on saatavilla. Ja he ovat olleet se taho, joka tukee asiakasta. Ovat tavanneet ja olleet yhteydessä puhelimitse paljon (...) (H22)

Toisinaan auttamisjärjestelmältä ei ole kaivattu enempää yhteistyötä, koska yhteistyötä on tehty alkuvaiheen jälkeen RIKUn kanssa:

MV: Olisitteko kaivanneet enemmän yhteistyötä heidän [auttamisjärjestelmän] kanssaan tai jonkinlaista neuvoa/ohjausta?

H18b: Minun asiakkaan kohdalla en, koska yhteistyö RIKUn kanssa on sujunut todella hyvin. En tiedä mitä Joutsenon tuki tai apu olisi voinut olla enemmän.

Yhteistyötä RIKUn kanssa myös kiitettiin haastatteluissa:

Mutta muuten että kontaktimme/yhteydenpitomme RIKUn kanssa on ollut aivan olennaista meille. Yhteistyö on sujunut erittäin hyvin. (H22)

Toinen haastateltava totesi, että RIKUn apu on ollut korvaamatonta käytännön asioiden järjestämisessä. RIKUn kautta asiakkaalle voi järjestyä tukihenkilö, joka tapaa asiakasta usein, menee asiakkaan mukaan oikeudenkäyntiin ja on ”kartalla” prosessin etenemisestä. Yhdessä haastattelussa todettiin, että RIKU pitää huolta konkreettisen avun tarjoamisesta uhrille ja kunnan sosiaalityöntekijällä on enemmän koordinoiva rooli. Eräässä haastattelussa

kuitenkin todettiin, että se vaihtelee sosiaalitoimen työntekijöiden välillä, onko yhteistyötä RIKUn kanssa ja kuinka paljon yhteistyötä on.

Muina yhteistyötahoina mainittiin muun muassa poliisi sekä kunnan terveystoimi ja lasten-suojelu. Joissain haastatteluissa todettiin, ettei poliisin kanssa ole käytännössä ollut min-käänlaista yhteistyötä ihmiskaupan uhrien asioissa. Yhdessä haastattelussa mainittiin, että poliisilla ja sosiaalihuollolla on hyvä yhteistyö. Haastateltava kuitenkin otti yleisellä tasolla esiin, että tutkijan (poliisin) asenne ja suhtautuminen ihmiskaupan uhriin vaikuttaa uhrin oikeusturvaan. Joillain paikkakunnilla on myös moniammatillisia yhteistyöverkostoja, joiden puitteissa eri alojen edustajat kokoontuvat ihmiskauppa-asioissa.

8.4. Palvelusuunnitelmat

Sosiaalitoimen haastatteluissa kysyttiin haastateltavien näkemyksiä ihmiskaupan uhrien palvelutarpeista ja uhreille tehtävistä palvelusuunnitelmista. Kuten edellä on tullut esiin, palvelutarpeet voivat olla moninaisia. Tarpeet voivat liittyä sosiaali- ja terveystarpeiden lisäksi muun muassa erilaisiin turvallisuusjärjestelyihin (esim. asunnon, nimen ja/tai paikka-kunnan vaihto, turvakielto).

Kysymykseen siitä, miten asiakkaan palveluntarvetta on arvioitu sosiaalitoimessa, erään kunnan sosiaalitoimen edustaja vastasi:

Tehtiin normaali sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arvio ja mietittiin siinä minkälaista tarvetta ja sitten siinä tuli RIKUn tukihenkilö aika aikaisessa vaiheessa mukaan. Mietittiin asiakkaan kanssa yhdessä, että minkälaista tarvetta on ja kirjattiin ylös. Tehtiin se tukihenkilöpäätös. (H18c)

Eräs haastateltava totesi, että yksilöllisen palvelutarpeen arvion tekeminen on olennaista, tarpeet voivat olla hyvin moninaisia, toisilla ei ole juuri mitään palvelutarpeita, toisilla taas paljon erilaisia tarpeita. On tärkeää myös huomioida, että tarpeet ja palvelusuunnitelmat elävät jatkuvasti, eikä niitä voida lyödä sitovasti lukkoon asiakkuuden alussa. Myös toisessa haastattelussa korostettiin sitä, että asiakkuuden alkuvaiheessa tehtyä palvelutarpeen arviota tulee tarkistaa prosessin aikana. Toisin sanoen alussa tarpeet tulee kartoittaa laaja-alaisesti ja asiakkuuden myötä tarpeita tarkennetaan asiakkaan esiin tuomien tarpeiden mukaan.

Yksi haastateltavista kuvasi yksittäisen asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin prosessia: Asiakkaalle tehtiin sosiaalityön suunnitelma eli palveluiden tarpeen arviointi, johon kirjattiin, mitä sosiaalityöntekijä oli tehnyt. Lisäksi suunnitelmassa käsiteltiin sitä, että RIKUsta oli saatu apua käytännön asioihin, asuminen ja asumisohjaaja oli hankittu ostopalveluna ja lakimies hankittu auttamisjärjestelmän kautta. Lisäksi oli haettu toimeentulotukea ja sosiaalityöntekijä oli tarjonnut käytännön apua joidenkin asioiden hoitamisessa sekä keskustelu-apua ja psykososiaalista tukea.

8.5. Kuntakorvaukset

Kuten edellä on tullut ilmi, kunnilla on lain⁸⁵ mukaan oikeus hakea korvauksia ihmiskaupan uhreille tarjottavista palveluista aiheutuneista kuluista. Kuntien sosiaalitoimen työntekijöille on kuitenkin monesti jossain määrin epäselvää, mitä kuntakorvaukset pitävät sisällään:

On ollut vähän epäselvää, mitkä kulut sisältyvät. Välillä on tuntunut vähän epäselvältä, että mistä oikeastaan saamme korvausta. Olemme kyllä saaneet sieltä päätöksen, että kyse on ”tarpeellisesta hoidosta”, niin lukee päätöksessä. (H22)

Epäselvyyttä on toisaalta sen suhteen, mistä kuluista korvausta saa ja toisaalta siitä, kenen tehtävä korvausten hakeminen on. Konkreettinen ongelma on myös se, ettei kiireisillä sosiaalityöntekijöillä ole aikaa hakea korvauksia.

NO: Tiedätkö, onko kustannukset haettu korvauksena ELY-keskukselta?

H23: Ei – tai minun tietääkseni ei. Siitä oli puhetta, että näistä voi hakea ja minun tekemästä työstä voi myös laskuttaa. Mutta tässä työn kiireessä kukaan ei oikeen ehdi – minullakin on tavallaan, että kun minä jo teen tämän työn, niin en ehdi tällaisia lähteä ajamaan. Esimiehen kanssa oli puhetta että pitäisihän tämä tehdä ja hän oli sitä mieltä, että se ei ole tietenkään minun työ lähteä korvauksia hakemaan. Ainoa mitä hän sanoi, että saisiko jotenkin ylös kuinka monta tuntia minulla on mennyt. Totta kai voin semmoisen tehdä. Se on aika nopea tehdä. Mutta sekin jäi sitten tekemättä kun täällä asiat vaan menee eteenpäin niin nopeasti. Ei siitä sitten tullut laskutettua ikänä mitään.

Joissain kunnissa on henkilöitä, jotka hoitavat korvausten hakemisen. Tällaisessa kunnassa korvauksia myös haetaan. Eräissä kunnassa sanottiin, ettei ole ollut kovinkaan usein tarvetta hakea korvauksia, mutta korvausmahdollisuudesta ollaan tietoisia. Lähtökohtaisesti katsotaan, että asiakas on kuntalainen ja ”hänellä on oikeus niihin palveluihin, mitä kuntalaisella on”.

Korvausmenettely todettiin useammassa haastattelussa monimutkaiseksi:

MV: Voiko ajatella niin, että on helpompi vain tarjota peruspalveluina omaan piikkiin kuin ruveta hakemaan niitä korvauksia tällä ihmiskauppastatuksella?

H24a: Joo. Sekin onhan melkoisen työlästä lähteä kaivamaan, että mitä mikin maksaa tai missä ihminen käynyt ja kaikki käyntikerrat ja vie työaikaa ja tietojärjestelmien pitää olla järjestyksessä. Jos se palvelun tarve ei ole hyvin merkittävä tai kysymys ei ole tosi isoista kustannuksista. Ja ihmisten määrät pysyvät sillä tavalla kohtuullisena niin kyllä siinä mietittäväksi tulee että kuinka järkevää se on. Sen pitäisi olla enemmän automaattista ja että ei tarvitsisi miettiä, että onko tämä semmoinen kustannus vai eikö ole. Kyllä tämä korvausjärjestelmä on monimutkainen systeemi. Saisi olla sujuvampi mutta toisaalta meidän ajattelu on, että jos ihminen on kuntalainen, niin on kuntalaisen oikeudet oli missä hyvänsä järjestelmästä. Ja lähdetään siitä, että palvelun tarve ratkaisee, että mitä palveluita järjestetään.

⁸⁵ Laki kotoutumisen edistämisestä /1386/2010).

Korvausjärjestelmän monimutkaisuuden toi esiin myös kunta-alan hallinnollinen toimija:

46a: Se on hallinnollisesti erittäin hankalaa. Se ei ole yksi lomake vaan siinä on paljon ja juuri sitä, että vaikka ne on yrittänyt etukäteen kysyä, että korvataanko jos sijoitamme turvataloon niin ne ei ole saaneet vastauksia.

MV: Siis eivät saa ELY-keskukselta kun niitä korvauksia haetaan?

46a: Ennakkotietoja. Taloudellisestihan tämä menee sillä tavalla että kun laissa on säädetty ELY-keskuksen, TEM:n korvausvelvollisuudesta..

MV: Kotoutumislaisissa?

46a: Kyllä, niin silloinhan kunta ei budjetoi omia rahoja tätä varten koska ne korvattuna – ne ei tarvitse omaa budjettia tätä varten. Mutta jos ne eivät tiedä, joutuvatko ne itse maksamaan että hyväksytäänkö nämä kustannukset vai ei, niin silloin on tosi hankala tehdä jotakin, kun ei voi tietää onko rahaa vai ei.

8.6. Auttamisjärjestelmästä poistaminen

Eräs epäselvyyttä aiheuttava seikka nykyisessä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa lainsäädännössä on se, missä kohdassa auttamisjärjestelmän roolin päättyy ja milloin henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Kuntien sosiaalitoimen edustajilta kysyttiin haastatte- luissa, onko heidän asiakkaitaan poistettu auttamisjärjestelmästä ja jos on, niin missä vai- heessa heidät on poistettu.

NO: Oliko teillä Joutsenon kanssa keskusteluja, että hänellä ei ole enää tuen tarvetta?

H23: Tuli keskusteluja, koska heilläkin on se, että kuka heillä on asiakkuu- dessa. Pari kertaa juteltiin siitä, että päätetäänkö asiakkuus siellä. Ihan syys- täkin. He kyselivät, että minkälaista tukea hän nyt tarvitsee ja mikä on tilanne nyt, että pitääkö Joutsenon olla mukana enää. Katsoin juuri – että jos tämä [asiakkuus] alkoi [kuussa X] niin [noin puolen vuoden päästä] me ollaan sovit- tu – tai ei sovittu, he ilmoittivat minulle että he päättävät asiakkuuden siellä. Hän ei enää kuulu auttamisjärjestelmän piiriin.

NO: Saitko perustelut?

H23: En täysin ihan muista mutta ainakin me oltiin samaa mieltä. Meillähän se jatkuu alueen sosiaalityössä niin kauan kuin ihminen on avun tarpeessa. Tultiin siihen tulokseen että hän minun ja sen [järjestön] työntekijän kanssa jatkaa. Ja se sopi meille. Auttamisjärjestelmän puolesta ei ole ehkä enempää antaa – tämä on nyt minun arvio, meillä asiakkuus jatkui jos tarpeita.

NO: Näitkö että oliko hänellä enää silloin mitään tarpeita?

H23: Siinä kohtaa hänellä oli oma asunto ja oli ilmeisesti se työpaikkakin, niin kyllä se meidänkin yhteydenpito hiljeni. En tiedä, miten [järjestö] päättää asi-

akkuuden. En tiedä, onko heillä virallisesti että asiakkuus alkoi ja päättyi niin kauan kuin tuen tarve löytyy. Sanoisin että heidän yhteistyö jatkui pidempään kuin sitten minun kanssa. Siinä ei mennyt kauaakaan, kun hän [asiakas] sitten muutti [kaupungin nimi – TOIM.HUOM. eri kaupunki kuin missä ollut sosiaalityön asiakkuudessa]. Toivoin, että hän pärjää nyt kun hän on [em. kaupungin asukas] niin en minä siinä kohtaa voi häntä kauheasti asiakkuudessa pitää. Ei hän enää ottanut yhteyttä sen jälkeen.

NO: Joutseno siis soitti kun he päätti poistaa hänet auttamisjärjestelmästä. Saitko jotain kirjallista päätöstä?

H23: En.

Sitaatissa tulee ilmi, että sosiaalitoimen työntekijä ja Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijä olivat keskustelleet auttamisjärjestelmästä poistamisesta. Molemmat osapuolet olivat olleet sitä mieltä, että Joutsenon vastaanottokeskuksella ei ole enää varsinaista roolia asiakkaan auttamisessa ja asiakas poistettiin järjestelmästä.

Esim. tämä yksi [hlön kansalaisuus]mies niin ne enemmän auttoi siinä, että olivat siirtämässä häntä [kunnalle] ja sitten siinä oleskeluluvan jatkojen hakemisen kanssa. Siinä yrittivät [auttamisjärjestelmä] auttaa mutta sitten koska he joutuivat uloskirjoittamaan tämän miehen kun ei siirtynyt enää poliisilta ihmiskaupan uhrina, niin siirtyi minulle kokonaan. (H20c)

(...) asiakkuus päättynyt [päivämäärä] loppunut juuri siksi että siirtynyt poliisilta syyttäjälle muuna kuin ihmiskauppana, niin muuttuneen lain vuoksi jouduttiin uloskirjoittamaan. (H20c)

Sitaateissa käy ilmi, että auttamisjärjestelmä on poistanut henkilön järjestelmästä, koska tapaus ei ole siirtynyt poliisilta eteenpäin ihmiskauppana. Tässä vaiheessa hänen asiakkuutensa on jatkunut kunnan sosiaalitoimessa. On kuitenkin epäselvää, saiko kyseinen henkilö kunnassa tarvitsemansa palvelut kuten kuka tahansa kuntalainen vai nimenomaan ihmiskaupan uhrina. On myös jossain määrin epäselvää, mikä on käytännössä palveluiden saamisen suhteen ero siinä, näkevätkö viranomaiset, että kyseessä on ihmiskaupan uhri. Tämän esimerkin tapauksessa varsinaista ihmiskauppastatusta ei todennäköisesti enää ollut, koska tapaus ei edennyt poliisilta ihmiskauppana ja auttamisjärjestelmä poisti henkilön järjestelmästä. On kuitenkin mahdollista, että henkilöllä oli edelleen avuntarve.

Kysymykseen siitä, missä vaiheessa auttamisjärjestelmän rooli päättyy tai missä vaiheessa järjestelmälle ei enää ole tarvetta, erään kunnan työntekijät arvelivat, että se liittyy rikosprosessin loppumiseen:

MV: Mikä olisi se kohta, että henkilö saisi kunnan kautta kaiken tarvitsemansa avun eikä auttamisjärjestelmälle olisi enää varsinaista tarvetta?

H18b: Meneekö se niin että kun rikosprosessi viety loppuun niin tarve ihmiskaupan uhrien palveluihin poistuu? Sen jälkeen siirtyisivät kunnan palveluihin.

H18c: Niin minäkin olen ajatellut – [Auttamisjärjestelmän työntekijän] kanssa keskustelen hyvin paljon juuri näistä asioista. [Auttamisjärjestelmän työntekijä] soittaa asianajajalle, tarkistaa tilannetta poliisilta ja sitä puolta siinä hoitaa. Minä en itse ole ollut ollenkaan yhteydessä poliisiin tai asianajajaan.

H18b. En minäkään.

Haastateltavat liittivät auttamisjärjestelmän roolin päättymisen rikosprosessin loppuun saatamiseen ja näkivät, että sen jälkeen uhri siirtyy kokonaan kunnan palveluihin ja kunnan vastuulle. Haastateltavat eivät kuitenkaan ota kantaa uhrin avuntarpeeseen tai siihen, saako uhri auttamisjärjestelmästä poistamisen jälkeen kunnassa vain peruspalveluita vai tarvittaessa myös erityispalveluita. Erään kunnan sosiaalitoimen työntekijä sanoi, että käytännössä valtaosa uhreista on mennyt töihin tai "kadonnut" kotimaahansa. Joissain tapauksessa asiakkaat on siirretty tavallisen sosiaalityön piiriin tai lapsiperheiden palveluihin.

8.7. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön tuntemus

Monelle sosiaalitoimen edustajalle ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö ei ollut kovin tuttu. Haastateltavat totesivat noudattavansa sosiaalihuoltolakia, joka on heille ensisijainen, "päälaki", vastaanottolain ollessa erityislaki. Yksi haastateltava totesi, ettei tuntenut vastaanottolakia, kun ensimmäinen ihmiskaupan uhri tuli asiakkaaksi, eikä tunne edelleenkään.

NO: Teillä on sosiaalihuoltolaki ja sitten on ihmiskaupan uhrien auttamislaki – miten näet niiden välisen suhteen? Minkä perusteella sä teet sun työtä?

H23: Tietysti sen sosiaalihuoltolain perusteella – minä lähtisin siitä, kun siinä on kuitenkin määritelty aika tarkasti erityisesti tämä erityisen tuen tarpeessa oleva henkilö. Laki toki ohjaa minun työtäni mutta että ei heti tule mieleen lukea lakia, että autanko tätä vai en. Ei se sillä tavalla mene. Jos se nopeasti näyttää, että tämä kuuluu minulle asiakkuuteen vaikka sitten jonkun katujaon perusteella niin sanoisin että se on se sosiaalihuoltolaki mitä luonnollisesti ensimmäiseksi miettii. Mikä niiden välinen suhde on – vaikea sanoa kun en tunne sitä toista lakia.

Osa haastateltavista myönsi ihan suoraan, etteivät he tunne ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lakia. Haastatteluissa tuli myös vaikutelma, etteivät haastateltavat olleet erityisemmin edes tulleet ajatelleeksi asiaa tai kokeneet, että heidän pitäisi tuntea kyseinen laki.

MV: (...) Kuinka hyvin te tunnette ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön?

H18b: Hatarasti.

H18a Hyvin hatarasti.

MV: Miten se suhteutuu teidän työssä sosiaalihuoltolakiin?

H18b: Se on varmaan erityislaki suhteessa – sosiaalihuoltolaki on yleislaki ja tämä on sitten erityislaki.

MV: Eli sosiaalihuoltolaki on se teidän ensisijainen?

H18b: Kyllä.

8.8. Koulutus

Sosiaalitoimen työntekijöiltä kysyttiin haastatteluissa myös tarjolla mahdollisesti olleesta koulutuksesta ja koulutustarpeista. Haastateltujen kunnan sosiaalitoimen työntekijöiden mukaan koulutusta ihmiskauppakysymyksistä ei ole juurikaan ollut.

Aika kylmiltään tähän silloin joutui [kun tuli ensimmäinen asiakas]. (H18b)

Toisaalta koulutuksia on myös ollut tarjolla, mutta syystä tai toisesta niihin ei ole saatu osallistujia kunnissa. Voikin esittää kysymyksen, onko syynä sosiaalityöntekijöiden kiire ja se, ettei ole aikaa osallistua koulutuksiin, kiinnostuksen puute, ”ei koske minua” -ajattelu vai se, että tieto koulutuksista ei tavoita oikeita työntekijöitä? Näihin kysymyksiin haastattelut eivät antaneet vastausta.

Haastatteluissa todettiin koulutuksen osalta muun muassa, että alueellisille koulutuksille olisi tarve. Eräs haastateltava toivoi, että koulutuksissa olisi kuvauksia uhreista ja siitä, minkälaisia palveluita he tarvitsevat yleensä ja minkälaisia asioita pitää huomioida. Toinen haastateltava sanoi, että lain läpikäyminen olisi hyvä asia, samoin käytäntö eli se, mitä pitää tehdä, jos tulee ihmiskaupan uhri asiakkaaksi. Pitäisi myös lisätä tietämystä siitä, minkälaisista oloista uhrin tulevat. Lisäksi haastateltava toivoi, että ne sosiaalitoimen työntekijät, joilla on ollut ihmiskaupan uhreja asiakkaana, voisivat välittää tietoa ja kertoa kokemuksistaan.

Koulutuksen todettiin olevan tarpeen myös terveydenhuollon, työvoimatoimistojen ja lastensuojelun edustajille. Eräs haastateltava sanoi, että yleisinfo olisi hyödyllinen kaikille työntekijöille ja toinen lisäsi, että erityisesti tunnistamiseen liittyvä tieto varsinkin terveystietojen ja vastaanoton puolelle olisi tarpeen – siellä todettiin tavattavan uhreja mahdollisesti aiemmin kuin sosiaalitoimessa.

8.9. Haasteet kunnissa

Eräs keskeinen haaste kunnissa on se, että ihmiskauppatapaukset ovat verrattain harvinaisia, eikä sosiaalitoimen työntekijöille näin ollen synny rutiinia ihmiskauppa-asioden hoitamiseen. Erityisesti ensimmäisen kunnassa esiin tulevan tapauksen hoitaminen on usein yksittäisille työntekijöille ”opitaan tehdessä” -tyyppistä harjoittelua. Asioista täytyy ottaa selvää ja opetella sitä mukaa, kun tekee. Konkreettinen haaste on se, ettei välttämättä tiedetä, mistä neuvoja voisi kysyä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä moni koki saavansa apua ja neuvoja, mutta se edellyttää, että auttamisjärjestelmän olemassaolo on yksittäisen työntekijän tiedossa. Konkreettinen apu sosiaalitoimen työntekijöille on usein ollut myös Rikosuhripäivystys.

Sosiaalitoimen työntekijöiden haastatteluissa tuotiin esille, että kunnissa ei välttämättä ymmärretä ihmiskaupan uhrien avuntarvetta tai ymmärrys on puutteellista. Tietämättömyyden tai liian vähäisen tiedon toi esiin useampi haastateltava. Eräs työntekijä totesi, että pitäisi löytää sellaiset työntekijät hoitamaan ihmiskauppa-asioita, jotka ovat kiinnostuneita asiasta, jotta ketään ei jouduttaisi pakottamaan hoitamaan näitä asioita.

Käytännön haasteena mainittiin muun muassa tulkkaukseen liittyvät ongelmat: lähin tietyn kielen tulkki voi olla maantieteellisesti kaukana, esimerkiksi toisessa kunnassa ja pahimmillaan satojen kilometrien päässä ja asiat pitää hoitaa puhelintulkkauksella. Tulkkeihin liittyy

myös jääviysongelmia, erityisesti pienissä kieliryhmissä, jolloin tulkit saattavat olla melkein sukulaisia tai ainakin tuttavilla uhrille.

Sosiaalitoimen haastatteluissa nostettiin esiin erityisesti terveydenhuoltoon liittyvät tulkiongelmien. Eräs haastateltava totesi, että terveydenhuollossa käytetään huonoja tulkkeja. Yksi hankaluus on myös se, ettei ole helppoa löytää terapeutteja, jotka suostuvat käyttämään tulkkeja:

(...) Sitten tuli ilmi, että vähän terapeutteja, jotka suostuu työskentelemään tulkin kanssa, koska kaikki [asiakkaat] eivät osaa englantia eikä suomea. Varsinkaan suomea. (H19a)

Asiakkaat toivovat, että saavat saman tulkin sekä täällä että poliisilla (eri palveluissa) sitten se ei onnistu joka paikassa. Meillä se onnistuu melko hyvin. (H19a)

Varsinkaan terveydenhuollossa ei onnistu. Niitä ei pätäkän vertaa kiinnosta tai se on se kokemus. (H19e)

Yhdessä haastattelussa terveydenhuolto sai muutenkin moitteita kankeudesta. Haastateltava totesi, että terveydenhuollolle joudutaan perustelemaan, miksi asiakas tarvitsee lääkärin, miksi hän tarvitsee tulkin tai muuta sellaista. Välillä sosiaalitoimen työntekijät joutuvat kertomansa mukaan selvittämään asiakkaille terveysasioita (esim. laboratoriotuloksia).

Ohjeistuksia kunnissa ei tunnu juurikaan olevan ihmiskauppatapausten hoitamiseen. Useissa haastatteluissa sanottiin, ettei ohjeistuksia siitä, miten ihmiskaupatapauksissa pitäisi toimia, ole tehty tai ettei ohjeistuksia ole saatu tai niitä ei ole olemassa. Eräs sosiaalitoimen työntekijä totesi, että hän oli saanut asiasta tietoa auttamisjärjestelmästä sekä kollegalta, jolla oli ollut kyseisessä sosiaalitoimessa ensimmäinen ihmiskaupan uhri asiakkaana.

Kuntaliitto on laatinut kunnille yleiskirjeen ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyen, mutta on mahdollista, että ohjeistus ei saavuta niitä, jotka käytännössä uhrien parissa työskentelevät. Eräs kunta-alan hallinnollinen työntekijä myös totesi, ettei kunnissa ole selkeää vastuutahoa ihmiskauppa-asioissa. Ihmiskauppa on lisäksi vain yksi pieni (vaikkakin vakava) asia kunta-työntekijöiden työn kokonaisuudessa, mikä voi osittain selittää työhön liittyviä haasteita. Kyseisen tahon edustaja toi myös esiin näkemyksen (joka esiintyi myös eräiden muiden sektoreiden edustajien haastatteluissa), että kuntien sosiaalityöntekijät arastelevat ihmiskaupan uhrien parissa työskentelyä ja heidän auttamistaan:

46a: Jotenkin pitäisi päästä eroon semmoisesta – varsinkin kuntien työntekijöiden näiden sosiaali- ja terveystyöntekijöiden kanssa siitä, että tämä on kauhean vakava asia – siis totta kai tämä on vakava asia – mutta että sinun ei tarvitse olla varma ennen kuin lähtee tekemään jotakin, pieni epäilyskin riittää. Se voi kuitenkin pelastaa enemmän kuin olla haitaksi.

MV: Eli he jotenkin ajattelevat, että heidän pitää olla varmoja, että kyse ihmiskaupasta?

46a: Niin – tässä on kyse vakavasta ja niin vieraasta asiasta, että halutaan täyttää varmuutta ennen kuin tehdään. Olisi että jos on edes pieni epäily niin hän tietää, että hän ei tee mitään virkavirhettä että se on sallittua epäillä.

Sitaatissa peräänkuulutetaan rohkeutta tarttua asioihin silloinkin, kun ei ole aivan varma siitä, miten ihmiskaupan uhrien asioissa tulisi toimia. Samainen haastateltava toi myös esiin niin sanotun kaksijakoisen ihmiskaupan uhrien auttamismallin ongelmat ja tyytymättömyyden malliin:

Kukaanhan ei ole tyytyväinen tällä hetkellä siihen. Auttamisjärjestelmän mukaan kunnat eivät tee sitä mitä pitäisi ja kunnathan ei välttämättä edes tiedä, että auttamisjärjestelmä on olemassa. (H46a)

Haastateltavan mukaan vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisesta pitäisi olla kokonaan valtiolla ja Joutsenon vastaanottokeskuksen pitäisi hoitaa kaikki ihmiskaupan uhrin. Hän totesi asian liittyvän myös yhdenvertaisuuteen: nykyisessä mallissa ne, joita auttamisjärjestelmä auttaa, ovat paremmassa asemassa kuin kuntapaikkalaiset, koska auttamisjärjestelmä pystyy tarjoamaan palvelut nopeammin ja tehokkaammin:

MV: Entä sitten kuntien ja auttamisjärjestelmän välillä? Jos vertaa niitä joita auttamisjärjestelmä suoraan auttaa?

46a: Onhan ne paljon paremmassa asemassa kuin kuntien listoilla olevat. Auttamisjärjestelmällä on eri tavalla asiantuntemus ja eri tavalla pystyy käyttämään resursseja tehokkaammin kuin ehkä kunnissa näihin asioihin. Kyllä hän siinä saa ellei paremmin niin ainakin nopeammin ja tehokkaammin palveluita.

Erään kunnan sosiaalitoimen haastattelussa puhuttiin hienosti asiakkaan ja työntekijän välisen luottamuksen merkityksestä. Luottamus mainittiinkin useampaan otteeseen tässä selityksessä eri sektoreiden työntekijöiden haastatteluissa. Voikin ajatella, että silloinkin, kun ihmiskauppa on yksittäiselle työntekijälle jokseenkin vieras ilmiö, eikä kokemusta ihmiskaupan uhrin kanssa työskentelystä vielä juurikaan ole, tärkeää on kohdata asiakas ihmisenä ja luoda luottamuksellinen ilmapiiri, jossa asiakas voi luottaa siihen, että työntekijä yrittää parhaansa asiakkaan auttamiseksi.

H19a: Luottamus alkaa siitä, jos pidät sanasi. Hyvä suomalainen piirre – puhutaan vaan sitä asiaa. Jos minä kerron sinulle että näin toimitaan, voin luvata sinulle näin ja sitten minä pidän sen niin se luottamus lähtee siitä. Koskee nimenomaan ulkomaalaistaustaisia.

H19d: Ja mitä enemmän me tehdään läpinäkyväksi tätä työtä jos mietitään ihan asiakasdokumentointia. Asiakas näkee omat kirjaukset ja kerrotaan kuka voi nähdä ja kuka ei voi nähdä. Tavallaan se luottamus lähtee jo siitä. (...) Me yritetään tehdä läpinäkyväksi, yritetään kirjoittaa asiakkaan kanssa yhdessä, silloin he kokevat he ovat mukana siinä prosessissa. Ei salata asioita.

H19e: Työntekijät tietää ihan hirveästi asioista. Me osataan neuvoa niitä ihmisiä tosi laajalla elämän skaalalla. Joillakin ihmisillä saattaa olla ihan puhtaasti sitä tietotarvetta, toki eri asioissa. Koodarin työehtosopimuksen laitoi yhdelle. Me etsitään se tieto. Jokaisella ihmisellä on eri asia mitä he haluavat. Laaja avuntarve. (...) Luottamus auttaa. Tietää että olemme täällä. Oikeus tulla tänne ja asioida. Pitää olla tieto että voi olla. Jos ei ole nimettyä työntekijää, niin se luottamus, että on joku ihminen, joku joka välittää minun asioistani ja jos sitä ei ole niin se on huono asia. Jokaisella pitää olla tieto mihin sinä voit tulla. Meillä on tuo ihana vastaanottopiste jossa voi aina asioida. Se on tärkeää että saat aina sen tiedon. Joka arkipäivä.

H19c: Luottamukseen vielä, että näkyy sellaista että jos on kidutettu, vaikuttaa psyykeen, voi olla hyvin epäluuloinen ja se ilmenee aina aika ajoin että ehkä vaikka luottaakin omaan työntekijään niin aika ajoin tulee voimakkaita epäluulon hetkiä. Pitää varmistella ja sillä tavalla. Tausta heijastelee.

9. MUIDEN TOIMIJOIDEN NÄKEMYKSIÄ JA KOKE- MUKSIA IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISESTA

9.1. Järjestöjen työntekijöiden näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta

9.1.1. Uhrien palvelutarpeet

Hankkeessa haastateltiin eräiden ihmiskaupan uhrien auttamisen kannalta keskeisten kansalaisjärjestöjen työntekijöitä. Heidän työnsä on esimerkiksi konkreettista uhrien auttamista ja erilaisten palveluiden järjestämistä, oikeudellisen avun tai neuvonnan antamista tai muunlaista uhrien tukemista.

Haastateltujen järjestöjen työntekijöiden mukaan uhrien tarpeet vaihtelevat paljon. Jotkut uhrit tarvitsevat apua kädestä pitäen kaikkeen ja avuntarve voi lähteä esimerkiksi siitä, että pitää hankkia Suomen oloihin sopivat perustarvikkeet ja vaatteet. Toisten tarpeet liittyvät enemmän arjen koossa pitämiseen, toisten psykososiaaliseen tukeen. Osa uhreista tarvitsee puolestaan oikeudellista apua ja neuvontaa. Tarpeet riippuvat myös tilanteesta ja henkilön taustasta. Turvapaikanhakijataustaisilla uhreilla on monesti erilaisia tarpeita kuin muilla uhreilla. Niin ikään kantasuomalaisten ja maahanmuuttajataustaisten uhrien tarpeet ovat keskenään erilaisia. Ulkomaalaistaustaisilla voi olla enemmän kotoutumiseen liittyviä tarpeita, kun taas kantasuomalaisten uhrien tarpeet liittyvät esimerkiksi psyykkiseen tukeen. Palvelutarpeet ovat hyvin yksilöllisiä ja monesti kestää aikansa, ennen kuin uhrit edes alkavat puhua tarpeistaan tai kokemuksistaan. Eräs haastateltava totesi, että "(...) ihmisellä pitää olla tarpeeksi turvallinen olo, että uskaltaa käsitellä asiaa".

Haastatteluissa tuli esiin, että aina palveluita ei haluta tai uskalleta hakea, vaikka tarvetta olisikin. Esimerkiksi pienillä paikkakunnilla, joissa kaikki tuntevat toisensa, ihmisillä voi olla korkea kynnyks hakea apua tiedon leviämisen pelossa. Eräs haastateltava toi esiin myös sen, etteivät kuntien peruspalvelut aina vastaa avuntarpeita. Uhreilla voi olla hyvin vakavia psyykkisiä oireita, joiden hoitamiseen avun saaminen voi olla vaikeaa kantasuomalaisillekin, saati sitten ulkomaalaistaustaisille. Ongelmana on muun muassa se, ettei pitkäkestoisia hoitoja aloiteta, jos henkilöllä on vain lyhyt oleskelulupa, ja toisaalta mahdollinen tulkin käyttö tuo omat haasteensa avun antamiseen. Yksi haastateltava totesi, että tulkkien käyttö on haastavaa suomalaiselle terveydenhoitojärjestelmälle, eikä moni psykoterapeutti osaa työskennellä tulkkien kanssa (tai ylipäänsä traumatisoituneiden ihmisten kanssa).

Trauman hoitaminen edellyttää erikoisosaamista ja joskus trauma voi vaatia hoitoa koko loppuelämän. (Trauma)terapiasta ei kuitenkaan ole välttämättä hyötyä, mikäli uhrin arki ei ole tarpeeksi vakaata. Sen vuoksi uhrien auttaminen tarkoittaa usein sitä, että ensin pitää saada arki jollakin tavalla rullaamaan ja perusasiat kuntoon, ennen kuin terapia ja apu psyykkisiin ongelmiin on edes ajankohtaista. Eräs haastateltava totesi myös kriittisesti, että uhrin tarvitsemien palveluiden (esim. terveys- ja sosiaalipalvelut sekä psyykkinen tuki) pitäisi

olla spesifisti uhrin tarpeisiin räätälöityjä, jota ne hänen mielestään nyt eivät ole, vaan "auttamisjärjestelmä on yhtä tyhjän kanssa".

Kuten uhrien palvelutarpeet myös uhreille tarjotut palvelut vaihtelevat melko paljon. Osa kolmannen sektorin järjestöjen tarjoamista palveluista on hyvin konkreettisia. Kyse voi olla hyvin "simplpeleistä" asioista kuten kaupassa käynnistä. Palvelut voivat liittyä myös esimerkiksi arjen hallintaan, hyvinvoinnin tukemiseen, asumisen tukemiseen, oikeudelliseen neuvontaan, asiakkaan rikosprosessissa ohjaamiseen sekä neuvontaan ja ohjaukseen terveyspalveluissa.

Erityisesti turvapaikanhakijataustaisten asiakkaiden kohdalla pitkäjänteisten hoitosuunnitelmien tekeminen on vaikeaa, koska ei välttämättä tiedetä, kuinka kauan henkilö tulee olemaan Suomessa. Eräissä haastattelussa keskusteltiin myös vastaanottokeskusten tarjoamista palveluista ja vaihtelusta eri vastaanottokeskusten välillä. Kyseisen haastattelun mukaan sekä palveluiden saaminen että niiden laatu vaihtelevat eri vastaanottokeskuksissa. Niissä vastaanottokeskuksissa, joissa on tietoa ihmiskauppailmiöstä ja siitä, mitä ihmiskaupassa uhriutuminen tarkoittaa ihmisen terveydelle ja psyykelle, asiakkaat saavat paremmin tarvitsemaansa palvelua.

Mutta lääkäreillä, psykiatreilla, terapeuteilla pitäisi olla parempi ymmärrys siitä, mitä ihmiskaupan uhriksi joutuminen on, tietoisuuden ja ymmärryksen puutetta esim. vuosikausia jatkuneen pakkoprostituution seuraukset, itsemurhayritykset jne. Vuosikausia jatkuneet psyykkiset yms. ongelmat päätyy usein itsemurhayritykseen. Varsinkin nämä pakkoprostituution uhrin. (H1)

Haastattelussa tuotiin esiin myös vastaanottokeskusten resurssien puute ja toisaalta se, ettei vastaanottokeskusten asiakkaiden kohdalla auttamisjärjestelmään ottaminen näy välttämättä millään tavoin, asiakas saa joka tapauksessa normaalit vastaanottokeskuksen tarjoamat palvelut. Myöskään palveluiden saaminen sinänsä ei riitä, jos palvelut eivät ole riittäviä tarpeisiin nähden.

9.1.2. Uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään pääsy

Haastatteluissa tiedusteltiin sitä, miten järjestöjen työntekijät tunnistavat ihmiskaupan uhreja ja miten uhrin päätyvät järjestöjen asiakkaiksi. Haastateltavilla ei ollut tunnistamiseen mitään yksiselitteistä vastausta. Tunnistaminen tapahtuu asiakkaan kanssa keskustelemalla tai silloin kun työntekijällä herää huoli asiakkaasta. Kokenut työntekijä osaa tarttua tiettyihin seikkoihin uhrin kertomuksessa, joka herättää epäilyn ihmiskaupasta. Henkilö ei itse välttämättä tunnista itseään uhriksi, mutta työntekijä voi ottaa asian puheeksi asiakkaan kanssa. Joskus uhrin on tunnistanut joku muu, esimerkiksi tuttu ihminen, uusi työnantaja tai vaikkapa opettaja.

Tunnistamista vaikeuttaa se, ettei kolmannella sektorilla ole kovinkaan paljon resursseja alkuvaiheen auttamistyöhön. Tunnistaminen voi viedä aikaa ja auttamisen alkuvaiheessa voi olla erilaisia haasteita, kuten uhrin maassaoloon, tilanteen ja turvallisten olosuhteiden vaikiinnuttamiseen sekä luottamuksen rakentamiseen liittyviä kysymyksiä.

Ihmiskaupan uhreja päätyy järjestöjen asiakkaiksi useita eri reittejä. Osa tulee auttamisjärjestelmän kautta, osa vastaanottokeskusten tai säilöönottoyksiköiden kautta ja osa puolestaan muiden järjestöjen kautta. Joskus uhrin löytävät itse palvelun ja ottavat yhteyttä. Toisinaan uhrin tulevat asiakkaiksi ensin muista syistä (esim. muun rikoksen uhrina tai turvapaikanhakijana).

Haastatellut järjestöjen työntekijät olivat jokseenkin kriittisiä auttamisjärjestelmää ja järjestelmään pääsyä kohtaan. Yhden haastateltavan mielestä järjestelmään pääsy näyttää satumanvaraiselta ja ennalta arvaamattomalta. Jotkut pääsevät järjestelmään hyvin matalalla kynnyksellä, jotkut eivät pääse millään. Joissain haastatteluissa todettiin, että päätöksiä järjestelmään ottamisesta (tai ottamatta jättämisestä) tehdään aiempaa useammin pelkkien papereiden perusteella, tapaamatta mahdollista uhria lainkaan. Haastateltavien näkemykset siitä, onko kynnys päästä järjestelmään viime aikoina madaltunut, noussut vai pysynyt ennallaan, vaihtelivat. Eräs haastateltava totesi kriittisesti, että asiat ovat muuttuneet huonompaan suuntaan vuodesta 2015 alkaen, ja ihmisiä on vaikeampi saada järjestelmään ja järjestelmään pääsy on monimutkaista.

Auttamisjärjestelmä on hyvä nimi, ihmisiä autetaan, mutta käytännössä menevät sinne yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja altistavat itsensä riskeille. Nimi hämää! Visioni olisi, että ihmisiä autetaan, eikä niin että ihmiset auttavat viranomaisia suorittamaan esitutkintaa ja maasta poistoa. (...) Avainsana on ihmisen auttaminen, ei voi olla sidoksissa siihen, että poliisi löytää näytön, etenkin kun poliisi ei osaa etsiä ja soveltaa ihmiskaupan piirteitä. Ei auttaminen voi olla kiinni siitä, että joku ei osaa, ei halua tai on asenteellinen ja kilpailee maasta poistamisesta! (H4a)

Vaikuttaa siltä, että päätös esittää ihmistä auttamisjärjestelmään ei ole aina helppo paitsi mahdolliselle uhrille itselleen myöskään järjestöjen työntekijöille. He pohtivat sitä, mitä järjestelmään esittäminen tarkoittaa asiakkaan kannalta ja minkälainen vaikutus esityksellä on esimerkiksi turvapaikkaprosessin kannalta. Kiinnostava haastatteluissa esiin tullut seikka oli se, että toisinaan kovin yksityiskohtaisesta esityksestä voi olla jopa haittaa asiakkaalle. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun asiakkaalla on meneillään myös turvapaikkaprosessi. Jos esityksessä auttamisjärjestelmään tulee ilmi turvapaikkapuhuttelusta eriäviä kertomuksia tai yksityiskohtia, tämä voi kyseenalaistaa asiakkaan uskottavuuden. Haastateltavan mukaan auttamisjärjestelmän ja Maahanmuuttoviraston päätöksissä viitataan toinen toisiinsa ja auttamisjärjestelmä voi huomioida uskottavuusarviointia tehdessään Maahanmuuttoviraston näkemyksen. Ainakin kahden järjestön haastatteluissa tuotiin esiin se, ettei esitys auttamisjärjestelmään saa olla liian yksityiskohtainen, koska se voi kääntyä uhria vastaan joko edellä mainitusta syystä tai koska myöhemmin voidaan vedota siihen, että ”tarina on erilainen kuin mitä uhri on aiemmin kertonut”.

Jollei kyse ole kiireellisestä tapauksesta, järjestöt eivät välttämättä ota auttamisjärjestelmään heti yhteyttä, vaan selvittelevät asiakkaan tilannetta ensin itse. Yhden haastateltavan mukaan esitys tehdään, kun tilannetta on saatu riittävästi selvitettyä, materiaalia on riittävästi esitystä varten ja asiakkaan kanssa on käyty läpi, mitä auttamisjärjestelmään ottamisesta seuraa:

Pidetään tärkeänä, että asiakas tietää mitä auttamisjärjestelmään ottaminen tarkoittaa, että asia menee poliisille ja muille viranomaisille, ja mitkä oikeudelliset seuraukset asiakkuudella on. Hyvin harvoin se on ensimmäisessä tapaamisessa mahdollista, että selvittää koko tilanne ja selittää auttamisjärjestelmä. (H1)

Aina järjestöjen asiakkaat eivät itse halua auttamisjärjestelmään. Asiakkaat eivät halua ottaa riskiä, kun eivät tiedä kunnolla, mikä auttamisjärjestelmä on ja mitä tulee tapahtumaan järjestelmään menemisen jälkeen. Asiakkaiden on myös vaikea ymmärtää auttamisjärjestelmään ottamisen oikeudelliset seuraukset ja kyetä antamaan pätevä suostumus.

Erään järjestön edustaja totesi, että valtaosa heidän järjestelmään esittämistään uhreista kyllä otetaan järjestelmään, mutta huomautti myös, että poliisin tekemät esitykset auttamisjärjestelmään menevät paremmin läpi kuin järjestöjen tekemät esitykset. Eräissä haastattelussa tuotiin myös esiin, että järjestöjen rooli uhrien auttamisessa on kaventunut, eikä järjestöjä oteta entiseen tapaan mukaan uhrien asioista keskustelemiseen, vaan ainoastaan auttamisjärjestelmä ja poliisi kommunikoivat keskenään.

Auttamisjärjestelmä arvioi uhrin avuntarvetta harkitessaan mahdollisen uhrin ottamista järjestelmään. Toisinaan järjestelmään ei oteta, mikäli uhriutumista on pitkä aika tai henkilö on jo vastaanottokeskuksessa. Toisinaan taas asiakkaat otetaan järjestelmään, mutta tämä ei ole selvää asiakkaalle itselleen. Joskus he eivät edes tiedä olevansa järjestelmässä ja saattavat esimerkiksi puhua auttamisjärjestelmän työntekijän kanssa puhelimesta tietämättä oikeastaan kenen kanssa puhuvat. Asiakkaiden voi olla vaikea hahmottaa eri viranomaisia, eikä heille välttämättä ole selvää, että he käyvät auttamisjärjestelmän järjestämässä/maksamassa palvelussa, kuten terapiassa.

9.1.3. Toipumis- ja harkinta-aika sekä oleskeluluvat

Järjestöjen työntekijöiden haastatteluissa puhuttiin jonkin verran ihmiskaupan uhreille myönnettävistä toipumis- ja harkinta-ajoista sekä oleskelulupiin liittyvistä kysymyksistä. Harkinta-aikaan suhtauduttiin jokseenkin kriittisesti. Haastatteluissa todettiin, ettei harkinta-aika toimi, eikä sen tarkoitus toteudu, koska tiedot menevät joka tapauksessa viranomaisille.

*H2b: Pitäisi antaa mahdollisuus, että jos harkitsee, ettei edelleenkään uskal-
la, pitäisi olla mahdollisuus vetää kaikki tietonsa pois, eikä niin että tieto me-
nee joka tapauksessa poliisille.*

*H2a: En ymmärrä miten voi olla harkinta koska menee joka tapauksessa po-
liisin tietoon, tosi kiva harkinta, meneekö poliisin tietoon tänään vai kuukau-
den päästä – miten joku on voinut keksiä tuollaisen!*

*Jos voisi saada asiakkaalle harkinta-ajan, jolloin asiakas voi harkita, haluaa-
ko omat tietonsa poliisille – mutta auttamisjärjestelmä tarkoittaa automaatti-
sesti, että tiedot menevät poliisille. On todella korkea kynnyks mennä sinne.
(H4a)*

Toinen konkreettinen haastattelussa esiin tullut harkinta- ja toipumisaikoihin ja niiden tarkoi-
tukseen liittyvä ongelma on se, että henkilöllä voi samanaikaisesti olla käynnissä ihmis-
kauppa- ja turvapaikkaprosessi. Toisin sanoen, vaikka henkilöllä olisi toipumisaika ihmis-
kauppa-asiassa, turvapaikkaprosessi ei pysähdy ja siinä henkilö voi joka tapauksessa jou-
tua kertomaan ihmiskaupassa uhriutumiseen liittyvistä kokemuksistaan.

Myös oleskelulupiin todettiin liittyvän paljon haasteita ja oleskelulupa-asioiden aiheuttavan
paljon epävarmuutta uhreille.

*Oleskeluluvista: Migri venyttää päätöksentekoa mahdollisimman pitkälle,
vaikka näille ihmisille pitäisi myöntää välittömästi. Oleskelulupa pitäisi riit-
tää, että ihmiskauppa on yksi rikosnimikkeistä, kuitenkin odottelevat vaikka
kuinka kauan. Auttamisjärjestelmän kanssa epävirallisesti puhuttu – samana
päivänä tuli syyttämättä jättämispäätös kun Migri kutsui kuulemaan kielteisen
päätöksen – oleskeluoikeus loppui samalla. (H2b)*

Maassaolostatuksella onkin moninaisia vaikutuksia uhrin kannalta. Epävarmuuden ja epätie-toisuuden lisäksi status voi vaikuttaa siihen, millaisia palveluita henkilö saa. Esimerkiksi pitkäkestoista terapiaa ei välttämättä aloiteta henkilön kanssa, jonka kohdalla ei tiedetä, kuinka kauan hän viipyy Suomessa. Maassaolostatus vaikuttaa myös siihen, kuka palvelut tarjoaa tai järjestää ihmiskaupan uhrille (Joutsenon vastaanottokeskus, kotikunta, vastaanottokeskus). Eräs haastateltava totesi, että myös palvelutaso vaihtelee henkilön maassaolo-statusen ja palveluiden tarjoajan mukaan. Suoraan auttamisjärjestelmän kautta palvelunsa saavat uhrit saavat palvelut monesti jouhevammin kuin esimerkiksi kuntapaikkalaiset.

Pari haastateltavaa myös totesi, että oleskeluoikeuden hakeminen nähdään viranomaisjärjestelmässä usein jollakin tavalla epäilyttävänä ja uskottavuusarviointi on viety turvapaikanhakijoiden osalta äärimmäisyyksiin.

Järjestelmä näkee oleskeluluvan tarpeen epäilyttävänä, se on merkityksellisempää kuin se, onko ihmisellä suojelutarve. Ulkomaalaisuus tekijä, joka määrittää sen, että yksilö haluaa tulla Suomeen ja elää tuilla – tämä on niin kuin sellainen tuloportti – ilmapiiri ulkomaalaisten suhteen. (H5a)

Yksi haastateltava ihmetteli sitäkin, että on monia päätöksiä, joissa Maahanmuuttovirasto tunnistaa ihmiskaupan uhrin, mutta kuitenkin antaa oleskeluluvan ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan (UlkL 52a§) sijaan yksilöllisellä inhimillisellä syyllä (UlkL 52§). Tässä Maahanmuuttovirasto ikään kuin sivuuttaa tekemänsä ihmiskaupan uhrin tunnistamisen. Tällöin herää kysymys, onko henkilö varsinaisesti tunnistettu vai ei, ja onko päätöksellä vaikutusta auttamisjärjestelmään pääsyyn.

9.1.4. Auttamisjärjestelmästä poistaminen ja auttamisen kytkeytyminen rikosprosessiin

Haastateltavilta kysyttiin heidän näkemyksiään auttamisjärjestelmästä poistamisesta ja siitä, minkälaisissa tilanteissa tai mistä syistä henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Haastateltavien mukaan asiakkaita poistetaan auttamisjärjestelmästä silloin, kun henkilö saa kuntapaikan, silloin, kun turvapaikkaprosessi päättyy ja henkilö käännytetään sekä silloin, kun rikosprosessi loppuu tai kun esitutkinta loppuu, poliisi ei tutki rikosta tai rikosnimike muuttuu.

Haastatteluissa tuli esiin, että monilla uhreilla on kuitenkin vielä avuntarve, vaikka heidät poistettaisiin auttamisjärjestelmästä. Mikäli henkilöllä on kotikunta, palveluita voi saada sieltä, mutta jos ei ole, jää avun ulkopuolelle. Eräs haastateltava myös totesi, että ”kohtuullisen ajan” (eli sen ajan, kuinka kauan palveluita saa poistamispäätöksen jälkeen) käsite on epäselvä ja se ”on lyhyt, ei riipu mistään”.

Kysymykseen siitä, milloin uhrien avun tarve loppuu, järjestön työntekijät vastasivat:

H5c: Pitäisi varmistua, että ihmisellä on tarvittavat palvelut, kun auttamisjärjestelmä loppuu, että kunta johon ihminen on sitten sijoittunut tai sijoitettu niin hoitaa sitä siitä näkökulmasta.

H5a: Tai kun palautetaan, ruvetaan hyvissä ajoin suunnittelemaan ihmisen kanssa yhteistyössä, jotta jotain olemassa vastaanottomaassa. Aina se ei ole toki mahdollista, jos ihminen ei ole millään tavalla suostuvainen siihen. Jonkinlaisia rajat ylittäviä käytäntöjä pitää olla.

Yksi keskeinen kansalaisjärjestöjen esittämä kritiikki liittyy auttamisen ja rikosprosessin väliin yhteyteen. Useammassa haastattelussa tuli esiin näkemys, että auttamisjärjestelmän pitäisi olla puhtaasti uhrien auttamista varten, mitä se ei monen haastateltavan mielestä tällä hetkellä ole:

H5c: Auttamisjärjestelmän pitäisi olla puhtaasti auttamista, ei osa rikosprosessia – jos puhutaan auttamisesta, pitäisi olla puhtaasti auttamista.

H5a: Kytköksissä rikosprosessiin ja todistukseen, siihen todenteluun, että faktisesti mennyt näin kuinka hän [uhri] on ensimmäisellä kerralla esittänyt.

H5b: Hankalaa, että auttamisjärjestelmä on rakennettu SM:n logiikan mukaisesti – tullut enemmänkin semmoinen järjestelmän hyväksikäyttöä ehkäisevä linnake kuin auttamisen ideologiaan pohjautuva. On hyvä, että on auttamisjärjestelmä, mutta ministeriön valinta ja että STM kieltäytyi ottamasta tätä, jossa kuitenkin kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon keinoista, [STM] ei suostunut ottamaan koppia – se menee SM:ään jossa on ihan erilainen ajattelulogiikka, niin kyllä se näkyy tässä lopputuloksessa. Ei lakiuudistus ainaakaan parempaan sitä vienyt. Järjestöillä ei ole mitään roolia, aiemmin tehtiin palvelusopimuksia, nyt ihmisiä lähetetään kuin paketteja, ja ihmisiä katoaa matkalla, vaikka ennustettavuuden piti parantua, mutta sitä ei tarkoittanut. Meillä alettu tekemään että jos meillä esitunnistetaan, katsotaan myös onko uhri valmis lähtemään jonkun muun viranomaisen kautta ensin, esim. valmis puhumaan poliisille, jos poliisi tekee auttamisjärjestelmään esittämisen niin sen läpimeno on paljon suurempi kuin järjestön.

Haastattelusitaattiin kiteytyy monet haastatteluissa esiin nostetut ongelmat: auttamisen ja rikosprosessin yhteys, auttamista koskevan lainvalmisteluhankkeen ongelmat sekä kritiikki sisäministeriön hallinnonalaa ja sen toimintalogiikkaa kohtaan. Ongelmana pidetään muun muassa sitä, että auttaminen (eli auttamisjärjestelmä) on sijoitettu sisäministeriön hallinnonalalle, johon kuuluvat myös rikosprosessiin ja maassa oleskeluun liittyvät asiat.

(...) jos auttamisjärjestelmä rakennetaan niin että se on rikosoikeudellisen prosessin tukena ja hyvin riippuvainen oleskeluluvasta niin, silloin pitäisi nimetä toisin, sen pitää olla läpinäkyvää että mitä varten tämä on tehty – tukee rikosoikeudellista selvittämistä. Se on sitä ennakoitavuutta. Heti kun sinne rakennetaan toiveita, jotka eivät käytännössä toteudu, olemme suossa. Tunnistamisen vaikeus on se, ettemme tiedä, mitä me sanomme ihmisille. (H5b)

Kyseisessä haastattelussa tuli esiin muita lainvalmisteluprosessiin ja lainmuutoksen mukanaan tuomia heikennyksiä. Yksi haastateltava totesi, että alkuperäiset lähtökohdat – kansainvälinen suojelu ja uhrien auttaminen – eivät toteutuneet auttamista koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa, vaan syyllisten vastuuseen saattamisesta on haastateltavan mukaan tehty tärkeämpää kuin uhrien auttamisesta. Haastateltava totesikin, että auttamisjärjestelmästä on tullut ”syyllisten vastuuseen saattamisen apujärjestelmä”.

[Lainvalmisteluprosessin] lopputulos kaukana siitä mitä odotettiin, laki ei parantunut, joiltakin osin huononi. Ennakoitavuus esim huononi, että lähirikokset poistuivat, ihmiset voidaan potkaista pois auttamisjärjestelmästä, jos oikeusprosessissa päädytään siihen, ettei ole ihmiskauppaa. Tää on ehkä valovoimaisin indikaattori, että auttaminen on täysin ripustettu rikosoikeudelliseen prosessiin. Uhrilähtöistä ihmisoikeusperustetta auttamisjärjestelmään ei ole. (H5b)

Muistan alkuvuodet kun ihmiset saivat kaiken avun. Kun määrällisesti rupesi nousemaan, on karsittu koko ajan, Nyt uusi lainsäädäntö oli siirtymä, että auttamisjärjestelmä on syyllisten vastuuseen saattamiseen apujärjestelmä, joka se on monessa maassa. Tässä siirryttiin tämän tyyppiseen ajatteluun. (H5b)

Auttamisen ja rikosprosessin välisen yhteyden lisäksi on vielä kolmas elementti, jolle auttamisen nähdään olevan alisteista, nimittäin maassaokeskeluoikeus.

Koko järjestelmä perustuu Palermon lisäpöytäkirjaan joka oli järjestäytyneen rikollisuuden vastainen, sieltä ne juuret tulevat. Mutta näkisin että kaikkien kolmen pitäisi muodostaa toisistaan tietoinen kokonaisuus, jossa ei rakennettaisi näin vahvoja riippuvuussiteitä siihen – rikosprosessi–oleskelu–auttaminen. Nyt ne ovat siivuja, jossa auttaminen on alisteista oleskelulle ja rikosprosessille. (H5b)

Kyseisen järjestön edustajat totesivat, että ihmiskauppanimikkeeseen sidottu järjestelmä on hankala muuallakin kuin Suomessa. Tiukasti vain ihmiskaupan uhreille tarkoitettu järjestelmä jättää huomiotta muiden vakavien rikosten ja hyväksikäytön muotojen uhrin. Järjestelmä ei myöskään ole yhdenvertainen suomalaisten ja ulkomaalaisten uhrien kesken. Haastateltava totesi, että suomalaisten uhrien on vaikeampi saada apua ja tämä liittyy osaltaan kuntien rooliin niiden uhrien auttajana, joilla on kotikunta. Haastateltavat totesivat, että auttamisjärjestelmässä on paljon asiantuntemusta ja osaamista, mutta kunnissa asiat ovat ”ihan levällään”.

9.1.5. Yhteistyö Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien kanssa

Haastateltujen järjestöjen työntekijöiden näkemykset heidän yhteistyöstään Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa vaihtelivat. Osa järjestöistä kertoi, että yhteistyö toimii erittäin hyvin, keskusteluyhteys toimii ja asiakkaiden asioissa ollaan yhteydessä. Osa puolestaan totesi, että yhteistyö on viime aikoina heikentynyt tai ainakin vähentynyt aiemmasta.

Aiemmin oli paljon yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa, nyt ne ottavat kopin eikä niistä enää kuulu.. (H5b)

Toisen järjestön edustaja totesi, että aiemmin oli hyvää yhteistyötä, yhteistyön tekeminen oli helppoa ja konkreettista, mutta sittemmin – haastateltavalle tuntemattomasta syystä - yhteistyö on heikentynyt. Hän ei kuitenkaan uskonut, että syynä olisivat vain kasvaneet asiakasmäärät. Haastattelussa myös todettiin, että Joutsenon vastaanottokeskus kommunikoi lähinnä poliisin kanssa. Järjestöjen työntekijöillä voisi kuitenkin olla merkittävä rooli esimerkiksi palvelusuunnitelmien tekemisessä, jos kyseinen asiakas on ollut pitkään järjestön asiakkaana. Järjestöjen apu pitäisikin nähdä voimavarana.

Myös tiedonvaihdon vähäisyys ja tiedonkulun puutteet tulivat esille samassa yhteydessä kuin yhteistyön väheneminen. Samaisen järjestön edustajat myös totesivat, että auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen asiakkaista ei saa enää tietoa, muutoin kun mahdollisesti asiakkaalta itseltään.

Tiedonkulku ei ole vastavuoroista. Aikaisemmin ei ollut tätä, aiemmin koimme olevamme tasavertaisia tekemään yhteistyötä. (H4b)

Toisenkin järjestön työntekijöiden mukaan toimiva dialogi puuttuu tai ainakin sitä on liian vähän:

H5b: Nyt on niin vähän dialogia auttamisjärjestelmän kanssa, ei synny konkreettista kuvaa, missä rajoissa mennään auttamisen kanssa, tekstit lupaavat paljon enemmän kuin mitä käytännössä ihmisen mahdollisuus saada. Ei me [järjestön ja auttamisjärjestelmän työntekijät] ajattelutavalta kaukana toisistamme olla (...) mutta käytäntö ei artikuloidu jouhevaksi yhteistyöksi, joka auttaisi uhreja.

H5a: Hirveästi sanahelinää, paperia, selvityksiä ja dokumentteja, lainsäädäntöprosesseja, mutta käytännön taso jää tyhjäksi.

Haastateltavat eivät osanneet kertoa selkeästi tiettyä syytä yhteistyön vähenemiselle, mutta haastatteluissa mahdollisina syinä mainittiin asiakasmäärän kasvu, viranomaistoiminnan merkityksen kasvu suhteessa järjestötoimintaan sekä Rikosuhripäivystyksen lisääntyneet resurssit.

Eräs tärkeä seikka, joka liittyy laajemmin ihmiskaupan vastaiseen työhön ja uhrien auttamiseen, on kysymys siitä, kenellä on – tai pitäisi olla – kokonaiskuva uhrin tilanteesta. Seuraavassa sitaatissa kiteytyy näkemys, ettei kokonaiskuva ole kenelläkään:

(...) Jokainen viranomainen vastaa omasta kapeasta asiastaan, poliisi esitutkinnasta, sos.toimi maksuista, Migri oleskeluluvista, mutta ihminen on kokonainen ja kaikki liittyy toisiinsa. Mutta jos kenelläkään ei ole kokonaiskuva. Jos henkilö on poistettu auttamisjärjestelmästä, ei perusteita oleskelulle. Surullisinta, ettei asiakas tiedä kokonaiskuva, eikä pysty hallitsemaan omaa elämäänsä. Jos ei osaa itse kysyä, ja jos me kysymme hänen puolestaan, meille ei vastata. Mitä tapahtuu? (H4a)

Jos verrataan järjestötoimijoiden yhteistyötä Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien kanssa, voidaan todeta, että kuntien kanssa yhteistyö on epämääräisempää. Yhden haastattelun mukaan kunnista puuttuvat selkeät käytännöt ja palvelupolut. Yhteistyön sujuvuus vaihtelee eri kuntien ja niin ikään yksittäisten työntekijöiden osalta ja kuntien välillä onkin suuria eroja. Yhteistyötä vaikeuttaa myös se, että kuntien työntekijöiden vaihtuvuus on suurta.

Eräs haaste kunnissa on tietenkin se, ettei monissa kunnissa ole juurikaan ollut (tunnistettuja) ihmiskaupan uhreja asiakkaina. Näin ollen kokemusta ihmiskaupan uhrien kanssa työskentelystä ei kerry kuntiin. Eräs haastateltava ehdotti, että kunnissa pitäisi olla ”focal point”, jolta voi kysyä apua, tai ihmiskauppaan erikoistuneita asiantuntijoita. Kokemuksen puute johtaa siihen, että kunnissa on korkea kynnys alkaa hoitaa ihmiskauppa-asioita: ei tiedetä mitä pitää tehdä, pelätään, että tehdään väärin, eikä esimerkiksi uskalleta myöntää palveluita. Tämä pelko tuli esille myös joidenkin muiden ammattiryhmien haastatteluissa (”jos ei tiedä toimiiko oikein, on parempi olla toimimatta” -tyyppinen ajattelutapa). Eräs haastateltava totesi kriittisesti, että kunnissa ei haluta nähdä vaikeita asioita, kuten ihmiskauppaa:

(...) ja erityisasiat kuten ihmiskauppa ja pakkoavioliitto, ei haluta nähdä, perusdefenssi nousee kun ei tiedetä mitä sen kanssa tehdään, helpompi olla reagoimatta. (H4a)

Eräs järjestön esiin tuoma kuntiin liittyvä kysymys on se, saavatko uhrin kunnissa tarvitsemansa palvelut, kuka arvioi palvelutarpeen ja millä kompetenssilla tämä tehdään. Jääkö palveluiden saaminen ihmisen oman aktiivisuuden varaan? Eräs järjestö nosti esiin myös kunta-autonomian: mikä on auttamisjärjestelmän rooli, jos kunnassa ei ole halukkuutta tuottaa palveluita:

Palveluiden saannin kannalta meillä on valtavan pitkälle menevä kunta-autonomia. Mikä loppujen lopuksi on auttamisjärjestelmän koordinoitirooli, jos kunnassa ei ole halukkuutta tuottaa palveluita, se on ihan sama mitä auttamisjärjestelmä sanoo. Mikä se seuranta auttamisjärjestelmässä voi olla? Syntyykö niille näkemys siitä, että kun ihminen siirtyy kuntapalveluihin, että saako se oikeasti se ihminen ne palvelut vai ei? Onko auttamisjärjestelmässä mahdollisuus vaihtaa tietoa, ovatko kunnat velvoitettuja antamaan tietoja auttamisjärjestelmään mitä palveluita ihminen on saanut vai jääkö se ilman niitä palveluja? Onko auttamisjärjestelmällä tapana edes kysyä? (H5b)

Kyseistä haastateltavaa pohditutti se, jäävätkö ihmiset oman aktiivisuutensa varaan niin, että palvelua saavat ne, jotka sitä itse osaavat vaatia. Tuntevatko uhrin oikeuksiaan palveluiden ja palveluntarjoajien suhteen ja voivatko he tarvittaessa kääntyä auttamisjärjestelmän puoleen?

Auttamisen ”kaksijakoisesta mallista” (Joutsenon vastaanottokeskus - kunnat) puhuttiin erityisesti yhdessä järjestöhaastattelussa. Kyseisen järjestön edustajien mukaan järjestelmässä on epäselvyyttä. Ensinnäkään asiakkaille järjestelmä ei ole selvä, eivätkä asiakkaat välttämättä tiedä, mikä on auttamisjärjestelmä ja kuka puolestaan on oma sosiaalityöntekijä kunnassa. Epäselvää on myös se, mikä on auttamisjärjestelmän rooli silloin, kun asiakkaalla on kuntapaikka ja mitä auttamisjärjestelmä pystyy tällöin tekemään. Aina kunnan ja auttamisjärjestelmän välinen työnjako ei ole järjestöjen työntekijöillekään selvä. Auttamisjärjestelmällä nähtiin joka tapauksessa olevan neuvova rooli: se neuvoo kuntia sen suhteen, minäkalaisia palveluita ihmiskaupan uhreille pitää tarjota. Se, miten auttaminen käytännössä toimii, riippuu paljon kunnasta ja siitä, kuka sattuu olemaan sosiaalityöntekijä. Kuntien välinen vaihtelu tuli esiin useissa kohdissa haastatteluita.

9.1.6. Auttamisjärjestelmän kehittäminen

Kysyttäessä, miten auttamisjärjestelmää voisi kehittää, erään järjestön edustaja vastasi: ”Pitäisi pitää esitutkinta, poliisi ja maahanmuuttoasiat erillään auttamisesta. Ihmiset haluavat apua ja saada oman elämänsä järjestykseen. Esitutinnan aloittaminen ei takaa yhtään mitään, saa siitä vain lisää ongelmia.” Tämä ei kuitenkaan koske pelkästään auttamisjärjestelmää, vaan laajemmin ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa. Kyseiseen huomioon joka tapauksessa kiteytyy pitkälti ne ongelmakohdat, joita tässä selvityksessä on ilmennyt. Ihmiskaupan uhrien auttamisen suhteen ongelmallisena nähdään auttamisen vahva kietoutuminen sekä rikosprosessiin että oleskeluoikeuteen ja ihmisen maassaolotatukseen. Järjestöjen edustajien – kuten myös useiden muiden haastateltavien – mukaan auttaminen pitäisi pitää erillään näistä kahdesta muusta prosessista.

Kysymykseen siitä, mitä pitäisi muuttaa, jotta tilanne parantuisi, haastateltava totesi, että auttamisjärjestelmä pitäisi laittaa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alaisuuteen. Kyseinen haastateltava esitti kovaa kritiikkiä nykyistä järjestelmää kohtaan: ”Laittamalla auttamisjärjestelmä STM:n alaisuuteen, puhutaan ihmisten auttamisesta eikä käyttämisestä. Suurin pelko on, että uhrin käyttävät valtiota hyväksi, mutta itse asiassa valtio käyttää uhreja hyväksi. Mitä varten auttamisjärjestelmä on olemassa, onko oikea päämäärä auttaa ihmisiä? Vai onko tarkoituksena, ettei kukaan pääse käyttämään hyvinvointivaltiota hyväksi? (...) STM:n alaisuudessa olevilla työntekijöillä ajatuksena ihmisten auttaminen, taas SM:ssä ja poliisissa ihan toiset prioriteetit.”

Toisinaan esille tuleviin pelkoihin tai huoliin siitä, että jotkut (ulkomaaalaistaustaiset) käyttäisivät järjestelmää väärin, toisen järjestön työntekijä totesi:

Kukaan asiakas ei tiedä mikä on auttamisjärjestelmä ja pyytäisi sinne esitystä, asiakkaat eivät tiedä käyttää sitä itsensä hyödyksi. (H1)

Lisäksi hän huomautti, että olisi pienempi paha, että joku pääsisi järjestelmään oikeudetta kuin se, että sinne ei uhrit pääse.

Eräs asia, jonka järjestöjen työntekijät toivoisivat kehittyvän parempaan suuntaan, on läpinäkyvyys. Ihmiskaupan uhreilla pitäisi olla selkeä käsitys siitä, mihin heitä koskevat tiedot menevät ja miten heidän tietojaan käytetään. Läpinäkyvyyttä haluttaisiin lisää, jotta järjestöjen työntekijöille olisi selvää, miten tietoja käytetään, ja he osaisivat kertoa sen asiakkailleen. Yksi konkreettinen kysymys oli esimerkiksi se, saako poliisi kaiken haluamansa tiedon auttamisjärjestelmästä.

Järjestöjen työntekijät toivoivat myös, että auttamisjärjestelmällä olisi selkeästi koordinoivampi rooli.

H4c: Olisi hyvä, jos auttamisjärjestelmässä olisi koordinoiva rooli muiden auttavien tahojen kanssa. Auttamisessa on monia tahoja, mutta tuntuu, että auttamisjärjestelmä tekee asioita itsenäisesti, vaikka asiakasta autetaan eri tavoilla.

H4a: Monta tahoa, jotka eivät keskustele, kuka hoitaa, epäselvät vastuut.

Järjestelmältä toivottiin niin ikään joustavuutta, aktiivista otetta ja kommunikointia muiden auttavien tahojen suuntaan.

Ikävä sanoa, kun en tiedä niin paljon konkreettisesti auttamisjärjestelmän toiminnasta, mutta tiivistetysti turvapaikanhakijoiden kohdalla pitäisi luopua siitä ajattelusta, että vastaanottokeskus tarjoaa kaikkea mitä he tarvitsevat. Pitäisi sen sijaan käydä jokaisen kohdalla läpi avuntarve, eikä odottaa että tilanne akuutti ja kärjistyy ja vasta sitten miettiä avuntarvetta. Sitten tuumataan, että resurssit eivät riitä. (H1)

Järjestelmän tulisi olla hyvin joustava, vaikka olisikin rikosprosessin tukena, ihmisten tarpeet vaihtelevat. Myös kun tutkinta ja oikeusprosessi loppuu. Senkin vaihe on siinä vielä hyvin olennainen. (H5a)

Erään järjestön haastattelussa tuotiin esiin myös ns. ”auttamisen laatukriteerit”, joissa olisi kehitettävää. Vaikka auttamisjärjestelmä ei voikaan olla täysin ennustettava, sen tulisi olla niin ennustettava kuin mahdollista. Haastateltava totesi, että ”jos auttaminen [on] näin vahvasti sidottu rikosprosessiin, pitäisi tehdä jotain poliisin epätasaiselle osaamiselle ja epätasaiselle rikosoikeudelliselle prosessille”. Poliisilla pitäisi olla ihmiskauppaan erikoistunut yksikkö, ja haastateltava myös totesi, että ”joissakin tapauksissa poliisi on itsekin sitä mieltä, että kyseessä on ihmiskauppa, mutta eivät voi näyttää sitä toteen”.

9.2. Vastaanottokeskusten työntekijöiden näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta

Hankkeessa haastateltiin myös vastaanottokeskusten työntekijöitä eri puolilla Suomea. Haastattelujen tavoitteena oli kartoittaa erityisesti niiden ihmiskaupan uhrien tilannetta, jotka ovat vastaanottokeskusten asiakkaita, sekä palveluiden järjestämistä vastaanottokeskusten asiakkaille ja vastaanottokeskusten ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän eli käytännössä Joutsenon vastaanottokeskuksen välistä yhteistyötä ja työnjakoa. Kiinnostuksen kohteena oli myös se, miten vastaanottokeskuksissa tunnistetaan ihmiskaupan uhreja ja ohjataan uhreja auttamisjärjestelmään.

9.2.1. Auttamisjärjestelmän hyöty turvapaikanhakijataustaisille uhreille

Eräs keskeinen haastatteluiden pohjalta tehty havainto on se, että vastaanottokeskuksissa asuville ihmiskaupan uhreille auttamisjärjestelmästä ei nähdä olevan kovinkaan paljon hyötyä tai auttamisjärjestelmän ei nähdä tuovan asiakkaalle paljoakaan mitään ylimääräistä siihen nähden, mitä palveluita he joka tapauksessa saavat vastaanottokeskuksen kautta. Tämä tuli ilmi kaikissa vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastatteluissa.

No, kyllä se liittyy siihen, että kun ihminen on turvapaikanhakija tässä vastaanottojärjestelmässä niin se ei välttämättä tuota heille semmoista tukea, että he jotenkin kokisivat, että se heitä auttaa. (H17a)

MV: Miten se näkyy sitten täällä, jos joku teidän asiakas otetaan siihen järjestelmään, niin miten se näkyy sen asiakkaan arjessa täällä?

H17a: Ei mitenkään. Siis minun mielestä. Kun ihminen on turvapaikanhakija, niin tämä niin kuin vastaanottojärjestelmä on periaatteessa se missä se asiakas silloin on, että ei siihen kauheasti tule mitään ekstrapia.

Jos autettava ihminen on tässä turvapaikanhakijana, että se ei ehkä konkreettisesti tuo hänen elämäänsä mitään muutosta. Hän on edelleen turvapaikanhakija ja että hänet on otettu auttamisjärjestelmään – voi olla että hän ei tarvitse mitään lisäpalveluita että hän saa jo kaikki tarvitsemansa palvelut sen perusteella että on turvapaikanhakija (...) (H15)

Auttamisjärjestelmä ei tuo turvapaikanhakijoille välttämättä mitään konkreettista hyötyä, vaan se nähtiin melko abstraktina. Keskeiseksi ja konkreettiseksi auttamisjärjestelmän tarjoamaksi hyödyksi vastaanottokeskusten työntekijät näkivät psykiatrisen ja psykologisen avun ja niihin liittyvät palvelut, joita auttamisjärjestelmä voi hankkia asiakkailleen. Ilman auttamisjärjestelmää kyseisten palveluiden järjestäminen on usein hankalaa. Yhdessä vastaanottokeskuksen työntekijän haastattelussa mainittiin konkreettisena hyötynä myös se, että tarvittaessa auttamisjärjestelmän asiakkaalle voidaan järjestää turvallinen majoitus. Auttamisjärjestelmän työntekijöillä todettiin myös olevan ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvää erityisosaamista, jota muilla vastaanottokeskusten työntekijöillä ei useinkaan ole. Muutoin hyödyn nähtiin olevan melko vähäinen turvapaikanhakijataustaisille ihmiskaupan uhreille.

MV: Meneekö kaikkien palveluiden tarjoaminen teidän kautta? Vai tarjoaako auttamisjärjestelmä jotain?

H15: Nyt kun on ollut näitä missä turvapaikkaprosessi kesken niin kyllä ne silloin on ollut niitä meidän kautta tarjottavia palveluita esim. oikeus lakimieheen tai avustajan käyttöön. Alaikäisillähän se on muutenkin ja kun ne kuitenkin linkittyy turvapaikkaprosessiin liittyviin asioihin niin kyllä ne oikeastaan lähes poikkeuksetta palvelut tulee meidän kautta. Sinänsä ei tule enempää sen auttamisjärjestelmän kautta.

MV: Miten etenet ihmiskauppaepäilyn kanssa?

H14: Jos epäilen että kyseessä on ihmiskaupan uhri, yritän kertoa kansallisesta auttamisjärjestelmästä, vaikea - jos kirjoitustaidoton henkilö - kertoa mikä se on ja mikä sen funktio on. Turvapaikanhakijan kohdalla palveluthan tulevat meiltä, se on aika rajoitettua, mitä palveluita saadaan auttamisjärjestelmästä – tietenkin neuvontaa ja ohjausta, joka on tosi tärkeää. Se, mikä hyöty olisi ottaa yhteyttä auttamisjärjestelmään, ei ole aina niin helppo sanoittaa ja ymmärtää. (...)

NO: Vaikea kertoa auttamisjärjestelmän funktiosta uhrille jos luku- ja kirjoitustaidottomia. Mikä se hankaluus siinä on? Mikä heidän on vaikea siinä ymmärtää?

H14: Vaikeudet: jos on jotain konkreettista esittää, että tämä ja tämä palvelu auttaisi. Jos ei olisi turvapaikanhakija, olisi selkeää, koska on asuminen, oikeusapu, rahaa, mutta kaikki nämä tulevat meiltä jo – millä mainostan, että mikä on se idea? Kun on itsellekin vähän hämää välillä. Jos asiakas on tarvinnut terapiaa, on ollut mahdollista saada kustannettua auttamisjärjestelmän kautta. Mutta kun asiakkuudet ovat niin lyhyitä, ei ole järkeä aloittaa täällä [paikkakunnan nimi].

Toisinaan ongelma on se, että asiakkaat viiptyvät vastaanottokeskuksessa (erityisesti ns. transit-vastaanottokeskuksissa) melko lyhyen ajan. Tällöin – kuten edellisessä sitaatissa käy ilmi – pitkäkestoisen avun tai hoidon, kuten terapian, aloittaminen vastaanottokeskusta paikkakunnalla ei välttämättä ole järkevää.

Mitä auttamisjärjestelmä pystyy konkreettisesti tarjoamaan turvapaikanhakijoille, on rajoitettua. Joskus olisin toivonut, että kun asiakas on saanut oleskeluluvan pakolaisaseman takia, ja tarvitsisi asunnon, että olisi joku järjestelmä siinä jos ei saa kuntapaikkaa [paikkakunnan nimi]. Ihmiskaupan uhrin ovat niin haavoittuvassa asemassa, että tulisi ehkä saada kuntapaikka [paikkakunnan nimi], mutta on kova kuormitus ja asuntopula on kova täällä. (H14)

Eräs mielenkiintoinen haastatteluissa esiin tullut seikka oli myös se, että toisinaan kutsu Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluun tulee niin nopeasti, ettei vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä ole ehtinyt tavata asiakasta ja esimerkiksi kartoittaa, onko hänellä tarve avustajalle. Haastateltava totesi, että ” (...) on hyvä että selkeiden tapausten osalta, esim. syyrialaiset, menee nopeasti, mutta haavoittuvat ryhmät kärsivät siitä, että puhuttelu tulee liian nopeasti”. Haastateltua vastaanottokeskuksen työntekijää huoletti, osataanko Maahanmuuttovirastossa tarpeeksi tunnistaa ihmiskauppaa ja kuinka tunnistaminen voi riippua yksittäisestä työntekijästä ja siitä, osaako hän selvittää ihmiskauppaa. Puhuttelu voi tulla myös liian nopeasti, jos henkilö on hyvin traumatisoitunut. Toisaalta toinen työntekijä

totesi, että useimmiten puhuttelut toteutuvat järkevällä tahdilla, mutta turvapaikanhakijoiden välillä on paljon vaihtelua sen suhteen, kuinka nopeasti turvapaikkakäsittely etenee.

H15: (...) Toivoo että turvapaikkaprosessit menee nopeasti mutta ne ei saa mennä liian nopeasti, sillä jos ihminen tulee ja on jo ensi viikolla jossain puhuttelussa niin voi olla niin äärimmäisessä hämmennyksen tilassa että hän ei edes tajua missä mennään tai hän ei tajua miksi on tärkeää kertoa ne kaikki asiat.

MV: Tuleeko puhuttelut joskus liian nopeasti?

H15: Ei voi sanoa että ne liian nopeasti. Kyllä ne ainakin täällä minusta menee ihan järkevällä tahdilla. Joidenkin kohdalla tuntuu että pitkittyy. Näiden joidenkin EU:n sisäisten siirtojen kohdalla on tullut tosi nopeasti koska heidät käsitellään nopeasti. Mikä tässä kokonaisuudessa sitten herättää sitä hämminkiä että meillä on ihmisiä jotka odottaneet puhuttelua pitkään ja sitten joku tulee tänään ja on kuukauden sisällä käynyt kaiken läpi.

Keskeinen niin auttamisjärjestelmään kuin turvapaikkaprosessiin liittyvä haaste asiakkaiden näkökulmasta on se, että järjestelmät ovat niin monimutkaisia ja abstrakteja. Asiakkaan on hankala hahmottaa turvapaikkaprosessia, auttamisjärjestelmää ja sitä, mikä asia liittyy mihinkin prosessiin.

9.2.2. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja luottamuksen merkitys tunnistamisessa

Vastaanottokeskuksissa tunnistettujen turvapaikanhakijataustaisten uhrien kohdalla uhrituminen on useimmiten tapahtunut ulkomailla, ennen Suomeen tuloa, joko kotimaassa tai matkan varrella. Toisinaan uhrit tunnistetaan vastaanottokeskuksessa, toisinaan heidät on jo tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja otettu auttamisjärjestelmään (esim. aiemmassa transitkeskuksessa) heidän tullessaan vastaanottokeskukseen.

Jotkut vastaanottokeskukset ovat panostaneet ihmiskaupan uhrien vastaanottamiseen ja tunnistamiseen. Joissakin vastaanottokeskuksissa pyritään tietoisesti selvittämään asiakkaiden mahdollista uhritumista ihmiskaupassa, koska on melko yleistä, että matkalla Suomeen tapahtuu asioita, joihin liittyy hyväksikäyttöä. Yhden haastateltavan mukaan esimerkiksi yksin tulleiden naisten kohdalla matkan varrella on monesti tapahtunut asioita, joissa voi olla kyse ihmiskaupasta tai joissa on ainakin ihmiskaupan piirteitä. Parissa haastattelussa tuli esiin, että vastaanottokeskuksissa on tunnistettu enemmän nais- kuin miesuhreja.

Ihmiskauppa tulee ilmi esimerkiksi työntekijän ja asiakkaan välisissä keskusteluissa silloin, kun asiakkaat alkavat voida huonosti ja anovat terapiaa. Yksi haastateltava totesi, että on tiettyjä ”hälytysmerkkejä”, joiden perusteella työntekijä alkaa kysellä asiakkaalta lisätietoja ja viitteet tulevat monesti esiin pikkuhiljaa:

MV: Miten te arvioitte, että joku mahdollisesti on ihmiskaupan uhri?

H17a: Kyllä se varmaan lähtee siitä, että ihmisen kanssa lähdetään keskustelemaan ja sitten jotenkin sitä kautta. Sanoo epämääräisiä asioita siinä niin kuin tavassa, miten on tullut omasta kotimaasta Eurooppaan. Sitten ehkä se, että missä maassa on ollut ennen kuin on tullut Suomeen. Sen yllä on joten-

kin semmoinen epämääräisyyden verho, tavallaan, että jotenkin hahmottaa sen, että tässä on jotain outoa ja sitten lähtee kyselemään tarkemmin.

Kysymykseen siitä, miten työntekijä arvioi sitä, onko asiakas mahdollisesti ihmiskaupan uhri, toinen haastateltava vastasi näin:

Kun tein linjauksen, että pyrin tapaamaan kaikki yksintulleet naiset, ja kun työmäärä on niin iso, pyrin priorisoimaan. Kartoitan matkareittiä ja palataan alkupisteeseen, miltä elämäntilanne on näyttänyt kun ovat lähteneet kotimaastaan, puhutaan koulutustaustaista ja elämäntilanteesta, ja mitä oli mielessä kun lähti, oliko kyseessä oma päätös vai jonkun muun tekemä päätös. Käydään läpi reittiä, miten matkusti tänne, oliko sovittu maksusta, paljonko maksaa, ja millä tavalla matkasta piti maksaa. Kun pääsi perille Eurooppaan, miltä tilanne sitten näytti. Jotkut avautuvat hyvin ja kertovat, mutta on niitä, jotka eivät kerro sanaakaan, eivät uskalla syystä tai toisesta kertoa. (H14)

Asiakkaat eivät välttämättä itse tunnista olevansa ihmiskaupan uhreja tai eivät ainakaan halua tai uskalla kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä. Haastateltavat painottivat sitä, että viitteet hyväksikäytöstä eivät tule ilmi heti ja monesti ne tulevat esiin vasta useamman taapamisen jälkeen. Asiakkaat uskaltavat kertoa vasta, kun luottavat työntekijään. Välillä voi kestää pitkäänkin ennen kuin asiakas on halukas ja valmis puhumaan kokemuksistaan. Syitä sille, ettei hyväksikäyttökokemuksista haluta puhua, on useita. Jotkut pelkäävät, että tieto menee johonkin muuallekin, joitakin häpeä estää kertomasta hyväksikäytöstä (esim. nuorille pojille seksuaalinen hyväksikäyttö on hyvin häpeällistä), jotkut puolestaan eivät uskalla rikkoa tekemäänsä juju-valaa. Toiset taas saattavat ajatella, ettei kyse ole merkittävästä, mainitsemisen arvoisesta asiasta. On siis tärkeää, että vastaanottokeskuksen työntekijä, turvapaikkapuhuttelija tai muu auttaja osaa kysyä oikeita kysymyksiä. Pelon takia hyväksikäyttö saattaa joskus paljastua vasta viime hetkellä, esimerkiksi juuri ennen käännytystä. Haastatteluissa painotettiin luottamuksen merkitystä työntekijän ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa. Luottamus tuli esiin useissa kohdissa haastatteluista ja sen todettiin koskevan paitsi haastateltuja vastaanottokeskusten työntekijöitä itseään, myös muita auttajia kuten auttamisjärjestelmän työntekijöitä sekä sosiaali- ja perhetyöntekijöitä. Sosiaali- ja perhetyöntekijöiden vaihtuvuus mainittiin ongelmana tämän luottamuksen rakentamisen ja sen suhteen, että uhrin joutuvat kertomaan tarinaansa uudelleen ja uudelleen eri ihmiselle.

Luottamuksen puutteen, pelkojen ja häpeän lisäksi on myös muita tekijöitä, jotka voivat vaikeuttaa tunnistamisesta. Ihmiskaupan uhriksi joutumisen (tai muiden kokemusten) aiheuttama trauma voi vaikuttaa asiakkaan muistiin ja esimerkiksi tarinan loogisuuteen (ks. myös mielenterveyden ammattilaisten haastatteluja koskeva luku). Tässä mielessä on ongelmallista, että joskus esimerkiksi auttamisjärjestelmään pääsyn tai turvapaikan saamisen voi estää se, että uhrin tarina on epämääräinen tai epälooginen ja viranomaiset pitävät kertonasta tämän vuoksi epäuskottavana.

Turvapaikanhakijoiden kohdalla eräs haastateltava nosti esiin myös auttamisjärjestelmän roolin tunnistajana ja liian pikaisten toimenpiteiden välttämisen käännyttämisissä:

(...) jos Migri on tehnyt kielteisen turvapaikkapäätöksen, ja on käännytys edessä toiseen EU-maahan, jossa on uhritunut, toivon, että vaikka esitutkintaa ei ole voitu aloittaa, auttamisjärjestelmä pystyy kuitenkin tehdä tunnistamisen – jäitä hattuun, voisiko Migri sitten odottaa auttamisjärjestelmän kannottoa, tunnistako he virallisesti ennen kuin tulee kielteinen päätös. Tai

hallinto-oikeudessa, vähän jäitä hattuun näissä päätöksissä, kun tapahtuu niin vauhdilla. Olisi tässä sauma, jos ehtivät tunnistaa virallisesti, ja ottaako hallinto-oikeus tämän huomioon, että virallista tunnistamista ei ole tehty? (H14)

9.2.3. Auttamisjärjestelmään esittäminen ja ottaminen

Osaa niistä vastaanottokeskuksissa tunnistetuista uhreista, jotka eivät ole jo valmiiksi auttamisjärjestelmässä, esitetään auttamisjärjestelmään. Kaikki eivät järjestelmään kuitenkaan syystä tai toisesta halua. Lisäksi yksi haastateltava totesi, että on todennäköisesti niitä, jotka menevät tunnistamatta ”läpi” eli niitä, joiden uhritumista ei tunnisteta. Osa auttamisjärjestelmään esitetyistä asiakkaista on otettu järjestelmään, osaa ei.

MV: Onko henkilöt yleensä otettu auttamisjärjestelmään?

H14: On yleensä otettu, on myös tapauksia, ettei ole otettu, jos on katsottu, että uhrituminen on tapahtunut niin monta vuotta sitten ja on katsottu, ettei vaikuta asiakkaan arkeen millään tavalla. Psyykkinen vointi pitää pohtia, vaikuttaako se vielä asiakkaan arkeen, psyykkiseen vointiin tällä hetkellä tai elämäntapoihin. Yleensä uhritumisesta on ollut niin kauan aikaa, tai ettei ole ollut riittäviä perusteita.

Usein esitykset auttamisjärjestelmään on hyväksytty, mutta jos ei ole, syynä on esimerkiksi se, että uhritumisesta on pitkä aika tai se, ettei uhrin tarina ole jollain lailla uskottava. Tiedot tapahtumista voivat olla epämääräisiä tai asiaa ei pystytä kunnolla selvittämään, koska hyväksikäyttö on tapahtunut ulkomailla. On kuitenkin ongelmallista, jos uhrien avuntarvetta ei nähdä tai huomioida silloin, kun hyväksikäytöstä on kulunut aikaa tai uhri ei osaa kunnolla sanoittaa ja selostaa kokemuksiaan.

Yksi haastateltu huomautti, ettei hän ole ikinä nähnyt auttamisjärjestelmän päätöksiä, eikä näin ollen tiedä tarkkaan, mitkä ovat kielteisen päätöksen syyt. Työntekijöille ei heidän kertomansa mukaan välttämättä tule tietoa päätöksistä. Aina asiakkaat eivät tiedä itsekkään olevansa auttamisjärjestelmässä.

Yksi alaikäisten turvapaikan hakijoiden kanssa työskennellyt vastaanottokeskuksen työntekijä totesi, että yleensä alaikäiset esitetyt uhrin ovat päässeet auttamisjärjestelmään.

MV: Miten alaikäisiltä saa suostumuksen auttamisjärjestelmän esitykseen? Saatko aina suostumuksen?

H15: Kyllä sen joo – teen paljon yhteistyötä edustajan kanssa. Heille määrätään edustajat ja sen edustajan suostumus ja näin mutta voi olla että ihminen ei heti halua – haluaa miettiä, mutta kun sitä selvennetään riittävästi, että miksi se olisi tärkeää, kun kyse on siitä, että halutaan auttaa ja että mitään vaaraa ei aiheudu vaikka ne asiat kertoo. Osa voi ajatella, että ei halua sen enempää tästä puhua tai sitten heillä on pelkoa. Mutta ei ole ollut sellaista tilannetta, että ei olisi suostunut. Voi olla, että ihminen joka näin ajattelee niin ei lähde edes puhumaan mitään.

9.2.4. Uhrien palvelutarpeet ja heille tarjottavat palvelut

Turvapaikanhakijataustaisilla uhreilla, kuten muillakin ihmiskaupan uhreilla, on vaihtelevia palvelutarpeita. Osa vastaanottokeskuksista olevista uhreista on psyykkisesti erittäin huonovointisia ja traumatisoituneita ja heillä on terapian ja psyykkisen hoidon tarve. Hoito voi olla tarpeen sekä uhreille itselleen että heidän lapsilleen. Haastateltava toi esiin, että olisi tärkeää, että uhrin saisi tarvittaessa pitkäkestoista terapiaa, mutta totesi, että sitä on vaikeaa saada turvapaikanhakijoille ja heidän hoitonsa on luonteeltaan usein lyhytaikaista. Toinen haastateltava myös totesi, että vaikka pitkäaikaiselle terapialle olisi tarve, on kuitenkin huomiotava, ettei ihminen ole välttämättä milloin tahansa valmis tai kykeneväinen terapiaan. Terapiaa ei siis voida käynnistää milloin tahansa.

Lähes kaikissa vastaanottokeskusten työntekijöiden haastatteluissa tuotiin esiin perhetyön tarve ja sen merkitys. Uurit tarvitsevat monesti hyvin käytännöllistä ja konkreettista apua, kuten tukea omien asioiden hoitamiseen, neuvoja ja käytännön taitoja siihen, miten Suomessa eletään tai lastenhoitoa. Lastenhoito auttaa jaksamaan arjessa ja toisaalta voi myös olla edellytys sille, että vanhempi pystyy hoitamaan omia asioitaan tai pääsee osallistumaan esimerkiksi kielikurssille.

Yksittäisiä mainintoja palveluntarpeina saivat myös päihdetyö, synnytysvalmennus, doula synnytykseen ja suomenkielenkurssit. Yksi haastateltava myös totesi, että olisi hyvä, jos olisi pienempiä ja sellaisia vastaanottokeskuksia, joissa henkilökunta olisi erikoistunut ihmiskauppa-asioihin ja joissa olisi enemmän resursseja perehtyä asiakkaan tilanteeseen. Hän totesi, etteivät esimerkiksi transit-keskukset ole ideaaliympäristö uhreille tai naisasiakkaille ja naiset voivat myös uhriutua vastaanottokeskuksissa. Haastateltavan mukaan naispaikoista on puutetta vastaanottokeskuksissa esimerkiksi pääkaupunkiseudulla.

Eräs haastateltava totesi, että pitää aina muistaa, että ihmiskaupan uhrius on vain yksi osa asiakkaan palveluntarvetta, eikä kaikki hänen tarpeensa liity tähän uhriutumiseen.

Kuten edellä on todettu, palveluiden tarjoamisen suhteen yksi ongelma on se, että asiakkaat eivät välttämättä viivy vastaanottokeskuksessa kovin pitkään. Tämä koskee erityisesti transit-keskuksia ja säilöönottoyksiköitä.

Ei tehdä yksilöllisiä palvelusuunnitelmia, alkukartoitus tehdään ja siinä kartoitetaan ne palvelutarpeet, eli teen sen palvelutarpeen arvioinnin muttei ole palvelusuunnitelman nimellä. Asiakkuudet ovat hyvin lyhyet meillä, ja se jää yleensä kesken. Tehdään kartoitus ja tehdään mitä ehditään ja minne ehditään ohjata. Arvioidaan aina, että mikä on tässä tilanteessa järkevää. (H14)

Koska ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa lainsäädännössä edellytetään, että auttamistoimet järjestetään uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella, myös haastatelluilta vastaanottokeskusten työntekijöiltä kysyttiin, laaditaanko asiakkaille palvelusuunnitelmia tai vastaavia. Joidenkin haastateltavien mukaan jonkinlainen suunnitelma tehdään vastaanottokeskuksessa, mutta sitä ei kutsuta varsinaisesti palvelusuunnitelmaksi. Toisen vastaanottokeskuksen työntekijä puolestaan sanoi, ettei palvelusuunnitelmaa tehdä automaattisesti, vaan siinä tapauksessa, että asiakkaalla on tarve erityispalvelulle (ihmiskaupan uhrin kohdalla esim. turvalliseen asumiseen liittyen). Haastateltavat olivat jossain määrin epätietoisia sen suhteen, tekeekö auttamisjärjestelmä palvelusuunnitelman asiakkailleen, mutta tietävästi sellaista ei ole tehty ainakaan ennen kuin asiakas tulee vastaanottokeskukseen.

Turvapaikanhakijataustaisille uhreille, joilla on perhe/lapsi(a) mukanaan, tarjotaan apua lapsiperheiden vuorovaikutukseen ja jaksamiseen, perhetyötä (vanhempien auttaminen, tukeminen ja neuvominen), lastenhoitoa, keskusteluapua sekä lastensuojelun apua, mikäli sille on tarvis.

Joskus uhreille tarjotaan myös psykoterapiaa tai psykologin apua, joka ei kuulu perusterveydenhuoltoon. Pari haastateltavaa mainitsivat myös turvallisen majoituksen. Toisinaan kartoitetaan uhrien tarvetta oikeudelliselle avustajalla.

Vastaanottokeskuksissa on yleensä oma terveydenhoitaja, mutta lääkäripalvelut ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Myös sosiaalityön palvelut ovat omasta takaa, mutta esimerkiksi lastensuojelupalvelut ostetaan kunnalta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaat voivat saada maksusitoumuksen auttamisjärjestelmältä tai auttamisjärjestelmä ostaa esimerkiksi psykologin palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.

NO: Kun mainitsit mitä Joutseno [auttamisjärjestelmä] tarjoaa – puhuit keskusteluavusta ja mainitsit, että työntekijät ovat suoraan myös yhteydessä asiakkaisiin – voitko kertoa vähän siitä? Mitä se käytännössä sisältää?

H14: Niin neuvontaa ja ohjausta - auttamisjärjestelmän sosiaaliohjaajat soittavat ja kysyvät onko meillä asiakkaita, jotka tarvitsevat tapaamisia. Jos näen, että on joku, joka tarvitsee keskusteluapua tai jos hänellä on elämäntilanne jotenkin epäselvä ja tarvitsisi sitten jotenkin selventää, miten tästä eteenpäin, tai jos on asiakas, joka on odottamassa käännytystä toiseen EU-maahan, voisi olla hyvä, että sosiaaliohjaaja tulisi tänne tapaamaan ja keskustelemaan miltä tulevaisuus näyttää, mitä ne palvelut siellä toisessa EU-maassa voisivat olla. Sellaisissa tilanteissa he tulevat. Kun on paljon asiakkaita ja aika on rajallinen, olen tyytyväinen tästä yhteistyöstä. Välillä saattaa syntyä luonteva kontakti auttamisjärjestelmään ja soittavat heille ja pitävät yhteyttä.

Selvityksen perusteella olisi siten hyvä, että palautettaville ihmiskaupan uhreille voitaisiin tarjota tietoa vastaanottavan maan palveluista ihmiskaupan uhrille, ja myös varmistaa, että vastaanottavassa maassa tosiaan on joku taho, joka vastaanottaa uhrin hänen saavuttuaan. Näin voitaisiin myös ennalta ehkäistä uhrien uudelleen uhriutumista (ks. myös seuraava alaluku).

9.2.5. Yhteistyö Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa

Haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät sekä kiittelivät että moittivat yhteistyötä Joutsenon vastaanottokeskuksen ja auttamisjärjestelmän kanssa.

Yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa on sujunut ihan hyvin, olen aina saanut neuvontaa ja ohjausta, kun olen pohtinut, onko tässä uhriutumista vai jotain muuta. Olen saanut ihan hyviä neuvoja. (H14)

Toisten mielestä yhteistyö on toiminut todella hyvin, toisten mielestä yhteistyö on kovin vähäistä. Yksi syy yhteistyön vähäisyyteen on se, että Joutsenon koetaan olevan fyysisesti turhan kaukana. Eräs haastateltava totesi, että yhteistyö kyllä sujuu, mutta se olisi jouhevampaa, jos välimatka ei olisi niin pitkä. Haastateltava toivoikin, että auttamisjärjestelmällä olisi ”filiaaleja” myös muualla kuin Joutsenossa ja Oulussa. Tarvittaessa auttamisjärjestelmän työntekijä kuitenkin matkustaa toiseen vastaanottokeskukseen. Myös toinen haastateltava

tava toi esiin maantieteellisen välimatkan ja sen, että yhteistyötä edesauttaisi se, että oltaisiin maantieteellisesti lähempänä toisiaan. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden vierailut toisiin vastaanottokeskuksiin ovat harvinaisempia, mutta puhelimitse yhteydenpito on säännöllistä. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät ovat toisinaan yhteydessä myös suoraan asiakkaisiin. Yhteistyötä joillain alueilla on edesauttanut ja helpottanut se, että yksi auttamisjärjestelmän työntekijä on sijoitettu Ouluun ja yhteistyötä todettiin olevan aiempaa enemmän.

Auttamisjärjestelmää kiitettiin muun muassa siitä, että järjestelmän työntekijät neuvovat aina tarvittaessa esimerkiksi esityksiä tehtäessä. Heidän ohjeistuksiaan pidetään pääsääntöisesti hyvinä. Yhteistyön ongelmiksi koettiin se, ettei tieto kulje kunnolla ja yhden haastateltavan mukaan aina ei edes tiedä, että vastaanottokeskuksen asiakas on auttamisjärjestelmän asiakas, vaan asia saattaa tulla haastateltavan mukaan ilmi puolivahingossa. Haastateltava myös kyseenalaisti sen, onko ylipäänsä se, että auttamisjärjestelmän työntekijä (vain) osallistuu johonkin neuvotteluun/palaveriin, varsinaista yhteistyötä. Hänen mielestään pitäisi saada enemmän tukea siihen, miten asiakasta autetaan.

9.2.6. Ihmiskaupan uhrien käännättäminen ja Maahanmuuttoviraston rooli

Useampi haastateltava totesi sen olevan ongelmallista, että ihmisiä palautetaan maihin (esim. Italiaan), joissa he ovat alun perin uhrituneet.

MV: Tukeeko auttamisjärjestelmä uhrin toipumista hyväksikäytöstä?

H14: Paljon riippuu turvapaikkaprosessista ja saavatko he mahdollisuuden toipua Suomessa vai tulee käännätys maahan, jossa uhrituminen tapahtui. Se ei ole auttamisjärjestelmästä riippuvaista vaan Maahanmuuttovirastosta. (...) uhrin pitäisi saada mahdollisuus toipua, mutta sitten kun tulee se käännätys samaan maahan missä uhrituminen tapahtunut, miltä tulevaisuus näyttää, jos ei ohjaudu sen maan auttamisjärjestelmän piiriin, ja miten kuormittunut se on. En tiedä, mikä se ideaalitalanne on. Ideaali olisi, että Migrit ottaisi aina uhrin käsittelyyn, ettei tulisi heti käännätys siihen ensimmäiseen EU-maahan. On ollut aika harvoin asiakkaita, että olisin nähnyt sen jatkumon.

Edellisessä sitaatissa on kiinnostavaa se, ettei haastateltavan mielestä uhrin toipumisen (tai toipumisen esteiden) kannalta olennaisinta ole auttamisjärjestelmän toiminta, vaan Maahanmuuttoviraston toiminta ja päätökset. Toipumisen kannalta olennaista on se, saako ihminen toipua Suomessa vai palautetaanko hänet maahan, jossa uhrituminen on tapahtunut.

Näemme asiakkaiden tuskan ja psyykkisen kärsimyksen joka päivä, se on hyvin turhauttavaa henkilökunnalle, erityisesti perhetyöntekijöille nähdä tämä, että he saavat negatiivisen päätöksen, vaikka he kuuluvat auttamisjärjestelmään niin heille kuitenkin saavat helposti negatiivisen päätöksen ja poistetaan maasta – työntekijänä aiheuttaa suurta turhautumista ja avuttomuuttakin, ajattelee etten mitään voi tehdä, eikä tätä voisi tilannetta voisi mitenkään muuttaa, ihmistä ei saa tällä lailla kohdella, ihmistä ei saa lähettää takaisin samaan helvettiin mistä hän tulee. Työntekijälle todella vaikea tilanne. (H16b)

Haastateltava jatkaa kertomalla esimerkin perheestä, joka palautettiin Italiaan. Äiti oli psykisesti aivan lopussa ja lapset vain huusivat ja itkivät. Lasten epätoivo oli käsin kosketeltavaa, eikä äidillä ollut resursseja huolehtia heistä. Haastateltavan mukaan viranomaiset eivät ymmärrä tällaisten perheiden tuskaa. Haastateltava toi esiin myös sen, kuinka raskasta näiden asioiden käsitteleminen voi olla työntekijöille. Kyseisen vastaanottokeskuksen työntekijöillä oli myös tiedossa, että osa Italiaan palautetuista naisista on joutunut uudestaan prostituutioon. Toinen haastateltava nosti esiin lapsen oikeuksien kunnioittamisen tärkeyden ja sen puuttumisen tapauksissa, joissa perheitä on palautettu Italiaan.

Numero yksi on, että lapsen oikeudet, pitää enemmän kunnioittaa lasten oikeuksia. Lapsia ei kuunnella näissä tilanteissa yhtään mitään eikä ajatella lapsen turvallisuutta yhtään tippaa, jos tällainen perhe lähetetään Italiaan takaisin kadulle. Se nyt ainakin on numero yksi, jos ihmiskaupan uhrilla on lapsia, pitäisi kiinnittää huomioita lapsen hyvinvointiin ja lapsen turvallisuuteen. Suomessa tehdään lastensuojeluilmoitus, useasta tällaisesta perheestä on tehty lastensuojeluilmoitus, kyllä sitä suojelua tarvitaan sitten siinä vaiheessa myös, kun heitä aletaan poistaa täältä Suomesta. Kovasti heitä suojellaan täällä Suomessa mutta kun lähetetään pois ei ole mitään suojelua. Ja ottaa enemmän tosissaan näiden naisten kertomuksia, olemme huomanneet, että jotenkin vaikka he kertovat tarinaansa siellä Migrissä, tuntuu ettei heitä oteta tosissaan, että tämä ihminen on kärsinyt äärettömän paljon, jos on ollut prostituoituna kahdeksan vuotta, heidän tarinaansa ei oteta niin todesta. (H16b)

Vastaanottokeskusten työntekijöiden haastatteluissa tuli esille melko paljon kritiikkiä Maahanmuuttovirastoa kohtaan, erityisesti sitä kohtaan, että ihmiskaupan uhreja käännytetään maihin, joissa he ovat uhrituneet. Lisäksi turvapaikkaprosessin, oleskelulupien ja uhrien auttamisen välinen suhde nähtiin ongelmallisena. Yksi haastateltava totesi, että ”(k)aikki pyörii turvapaikkaprosessin ympärillä täällä kentällä, Migri on avainroolissa (...)”.

Haastatteluissa oli myös mainintoja paperittomuuteen liittyvistä kysymyksistä. Paperittomien henkilöiden määrän arveltiin lisääntyvän ja sen myötä myös paperittomien hyväksikäyttämisen taloudellisesti ja fyysisesti. Eräs haastateltava arveli, että tämä tulee näkymään auttamisjärjestelmässä ja mahdollisesti myös rikosten määrässä. Haastateltava esitti kysymyksen siitä, uskaltavatko paperittomat turvautua auttamisjärjestelmään, koska se on Maahanmuuttoviraston alaisuudessa ja totesi, ettei Maahanmuuttovirasto välttämättä ole paras sijoi-
tuspaikka järjestelmälle. Toinen haastateltava kysyi, uskaltavatko paperittomat luottaa ”siihen, että järjestelmä, joka ei ole antanut heille oleskelulupaa, auttaisi heitä jotenkin”.

Toisinaan maahanmuuton rajoittamista kannattavissa puheenvuoroissa esitetään huoli siitä, että suomalaista turvapaikka- taikka ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää käytettäisiin tietoisesti hyväksi. Osassa haastatteluista tuli kuitenkin ilmi, etteivät ihmiskaupan potentiaalliset uhrit useinkaan ole tietoisia auttamisjärjestelmästä etukäteen.

Ainakin ne ihmiskaupan uhrit mitä tässä on tullut eivät edes ole olleet tietoisia auttamisjärjestelmän olemassa olost. On pitänyt konkretisoida hirveästi, että mitä se tarkoittaa se auttamisjärjestelmä. Tietenkin se on aina mahdollista, että keksitään tarina jotta saadaan oleskelulupa tai on saatu ohjeet jostakin – kerro näin ja näin niin saat oleskeluluvan. Siinä on enemmänkin se sitten, että halutaan se oleskelulupa. Auttamisjärjestelmäasia saattaa olla se, ainakin minulla on ollut, että suurimmalla osalla ei ole ollut asiasta mitään käsitystä, että semmoinen systeemi on edes olemassa. Semmoinen sitten kun on selvennetty, että tällainen asia on rikos, niin ei saa tehdä ja Suomessa

puututaan tähän hyvin vakavasti. Ainahan tällöisessä järjestelmässä on se hyväksikäyttömahdollisuus. (H15)

9.2.7. Kehittämisehdotuksia

Haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät esittivät joitakin kehittämisehdotuksia uhrin auttamiseen ja auttamisjärjestelmään liittyen. Eräs haastateltava toi esiin useita näkemyksiä mahdollisista kehittämiskohteista. Hän totesi, että auttamisjärjestelmän asiakkuuden pitäisi näkyä paremmin asiakkaan palveluissa ja asiakkaan pitäisi hyötyä asiakkuudesta paremmin. Hän myös kyseenalaisti sen, että kaikki asiakastyöhön liittyvä tieto on niin salassa pidettävää, etteivät asiakkaan omat työntekijät vastaanottokeskuksessa välttämättä tiedä asiakkaan olevan auttamisjärjestelmässä. Hän toivoi parempaa tiedonkulkua ja sitä, että auttamisjärjestelmä olisi vahvemmin mukana yhteistyössä sekä pohdintaa siitä, onko Maa-hanmuuttovirasto paras mahdollinen sijoituspaikka auttamisjärjestelmälle.

Toisessa haastattelussa tuli niin ikään esiin toive yhteistyön lisäämisestä. Yhteistyön lisääntymisestä arveltiin olevan hyötyä esimerkiksi perhetyössä. Kaikki auttamisjärjestelmän tarjoama informaatio ja tuki otetaan mielihyvin vastaan. Auttamisjärjestelmän rajalliset resurssit kuitenkin huomioitiin ja todettiin, auttamisjärjestelmän pitäisi saada enemmän henkilöstöä, jotta heillä olisi paremmat resurssit tukea muita uhrien kanssa työskenteleviä. Olisi myös hyvä, että henkilöstöä olisi maantieteellisesti useammassa paikassa.

Lisäksi haastattelussa tuotiin esiin uhrien tarve saada pitkäkestoista apua ja tukea. Nykyistä järjestelmää kritisoitiin siitä, ettei se tue toipumista, eikä auttamisjärjestelmästä nähty olevan hyötyä uhrin toipumisen kannalta, mikäli apu ei ole tarpeeksi pitkäkestoista. Lisäksi haastattelussa todettiin, ettei terapiasta ole hyötyä niin kauan, kuin uhrin elävät epätietoisuudessa. ”Oleskelulupa on ainoa asia, mikä auttaa, koska vasta oleskeluluvan saatuaan voi aloittaa uuden elämän.”

NO: Tukeeko auttamisjärjestelmä toipumista?

H16a: Ei. Se on niin toivotonta. He voivat niin huonosti – tietenkin on hyvä, että he huomaavat, että heidän ympärillään on ihmisiä, jotka välittävät heistä, mutta kuinka paljon se hyödyttää, en tiedä.

NO: Tarkoitatko ylipäänsä vastaanottotyötä vai erityisesti tätä ihmiskauppatyötä?

H16a: Minulla on tapana ajatella, että auttaa heitä siinä, mitä he ovat kokeneet, sen voi aloittaa vasta kun he ovat saaneet oleskeluluvan. He sanovat itse, että näkevät edessään vain sen, että heidät lähetetään takaisin. He eivät voi ottaa sitä [apua] vastaan. Mutta he tarvitsevat paljon tukea, ei voi ajatella, että heidät jättäisi yksin, he eivät pärjää yksin ja lasten hoitamisen kanssa. Me käymme heidän luonaan useammin ja pidämme heihin enemmän yhteyttä, mutta traumasta ylitse pääsemiseen liittyvä työ ei voi alkaa täällä.

Toisaalta toinen haastateltava totesi päinvastaista:

MV: Tukeeko järjestelmä jotenkin sitä uhrien toipumista?

H15: Joo – jo ylipäänsä se, että on joku oma järjestelmä olemassa et se on kuitenkin – kun se on oma erityinen asiansa se ihmiskaupan uhrina oleminen.

Että on olemassa järjestelmä, jonka kautta tulee sitä asiantuntemusta, ohjeistusta, neuvontaa niille uhreille ja myös työntekijöille, jotka tekevät heidän kanssaan töitä. Ylipäättään se, että siihen ilmiöön kiinnitetään huomiota, tunnustetaan ja pystytään tarjoamaan vaikka koulutusta. Sitä kautta on tullut hyvää materiaalia, hirveän selvät nettisivut ja että se ilmiö on esillä.

Toisessa haastattelussa esitettiin, että auttamisjärjestelmän asiakkuudesta pitäisi olla hyötyä myös oleskeluluvan saamisessa. Esimerkiksi paperittomien kohdalla auttamisjärjestelmään ottamisella pitäisi olla rooli maassa oleskelun laillistamisessa, jotta uhrin kannattaa lähteä järjestelmään. Väylillä laillistaa oleskelu nähtiin olevan myös rooli ihmiskaupan ehkäisyssä.

Kehitettävää olisi myös siinä, että auttamisjärjestelmä näyttäisi paitsi asiakkaalle myös (vastaanottokeskusten) työntekijöille konkreettisempaa ja tarjolla olevista palveluista pitäisi olla enemmän tietoa. ”Tarpeen mukaan” ei ole tarpeeksi konkreettista. Jos kyseessä on esimerkiksi vastaanottokeskuksen työntekijä, jolla ei ole juurikaan kokemusta ihmiskaupasta, hän ei välttämättä osaa tiedustella palveluita. Ihmiskaupan uhrien palvelupaketti voisi myös olla laajempi kuin mitä turvapaikkahakemisen palvelupakettiin kuuluu.

9.3. Mielenterveyden ammattilaisten näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta

Selvityksessä haastateltiin myös ihmiskaupan uhrien parissa työskennelleitä mielenterveyden ammattilaisia. Haastateltavat pohtivat haastatteluissa paljon trauman logiikkaa, traumatisoituneen henkilön muistia ja sen toimintaa, sekä henkilön ominaisuuksia ja tekijöitä, jotka altistavat hyväksikäytölle ja vastaavasti niitä ominaisuuksia ja tekijöitä, jotka mahdollistavat toipumisen. He puhuivat myös luottamuksen merkityksestä terapiassa ja toipumisessa, sekä yhteisöllisyyden ja vertaistuen merkityksestä.

Haastatteluissa tuli monella tavoin esiin ihmiskaupan erityispiirteet ja hyväksikäytön aiheuttaman trauman vaikutukset. Haastatellut mielenterveyden ammattilaiset olivat tehneet töitä erityisesti seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneiden ihmiskaupan uhrien parissa. Yksi haastateltavista kuvasi ihmiskaupan ja sen seurausten erityisyyttä seuraavalla tavalla:

(...) psyykkinen vointi ja ikään kuin päästä, voisiko sanoa tällä tavalla, päästä takaisin kiinni elämään, normaaliin elämään. Ja uskoa, että [itsellä] on jotain ihmisarvoa. Kun on tullut hyväksikäytetyksi niin totaalisesti. (H12)

Esimerkki antaa viitteitä sekä ihmiskaupan erityisyydestä että siihen liittyvistä moninaisista avuntarpeista ja siitä, että avuntarve voi olla hyvin pitkäkestoista. Samainen haastateltava totesikin, että hyväksikäytöstä toipuminen edellyttää paljon:

(...) jos henkilö saa jäädä Suomeen ja rakentaa elämänsä uudelleen ja saa terapiaa, koska terapiaa kyllä tarvitsee (...) (H12)

Toinen haastateltava korosti myös ihmiskaupan ja siitä toipumisen monimutkaisuutta erityisesti ulkomaalaisten uhrien osalta:

(...) jos ihminen tulee ulkomailta, jostain kehittyvästä maasta, vaikeista oloista ihmiskaupan uhrina ulkomaille ja häntä on kuljeteltu pitkin poikin ja hänen

pitäisi asettua johonkin ja päästä irti siitä kuviosta, niin siinä on kaikki vaikeudet mitä voi ikinä olla. Että jos kulttuurillinen sopeutuminen toiseen paikkaan, uuteen paikkaan, elämän rakentaminen muutenkin vaikeata, niin siinä tilanteessa se voi monelle olla melkein mahdotonta. (H10)

Myös toisessa haastattelussa tuli lukuisia kertoja esiin ulkomailta tulleiden – esimerkkinä nigerilaiset ihmiskaupan naisuhrit – erittäin huono psyykkinen kunto ja traumatisoituminen. Trauman vaikutukset näkyvät uhreissa monilla tavoin. Haastateltava kuvasi uhrien psyykkistä huonokuntoisuutta seuraavalla tavalla:

He eivät syö, he eivät nuku, he ovat masentuneita, he ovat tuskaisia ja peloissaan, uskomattoman peloissaan koko ajan. Peloissaan päätöksestä, peloissaan joutuvatko palaamaan [kotimaahansa]. Ja sitten epäluuloisia henkilökuntaa ja ihmisiä kohtaan ylipäänsä, että eivät saa sitä apua, jota tarvitsivat. (H12)

Uhrin tarpeista haastateltavat totesivat muun muassa, että he tarvitsevat apua psyykkisiin ongelmiin ja monesti pitkäaikaista apua ja hoitoa. Tarpeet ovat moninaisia ja apua tarvitaan useilta eri tahoilta: perheneuvolasta, terveyskeskuksesta, sosiaalityöstä, psykiatriasta, työvoimahallinnon palveluista sekä vertaistukea. Haastateltavat pohtivat myös sitä, kuka hyötyy terapiasta. Terapiaan tulevat eivät saisi olla liian huonossa kunnossa, jotta terapia auttaa. Lisäksi KELAn tuki annetaan yleensä vain niille, joilla mahdollisuudet toipua, eli ne, jotka ovat todella huonossa kunnossa eivät välttämättä saa apua tai pysty sitä vastaanottamaan.

Terapiassa tai muissa mielenterveysammattilaisten tarjoamissa palveluissa yksi keskeinen piirre on se, että asiakas tulee kuulluksi. Eräs avuntarjoaja totesi osuvasti:

[Kyse] ei ole siitä, että kuulet, vaan että kuuntelet. Se on yksi asia, joka on ollut tärkeä (H12)

Eräs mielenterveyden ammattilainen toi esiin tunnistamisen vaikeuden ihmiskauppatapausten osalta. Hän totesi, että ammattilaistenkin keskuudessa mielikuvat ihmiskaupasta saattavat olla todellisuutta vastaamattomia ja ihmiskauppa on monelle hyvin outo ja etäinen asia. Hän myös totesi, että ihmiskaupassa on kyse niin vaikeasta ilmiöstä, ettei voi edes olettaa, että jokaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteessä ja poliisilaitoksella olisi riittävää ammatillista osaamista ja ymmärrystä ilmiöstä. Hän ehdottikin, että olisi hyvä olla taho, joka auttaisi auttajia, taho, joka ohjaisi, neuvoisi ja tukisi ammattilaisia ihmiskauppaa koskevissa kysymyksissä ja jossa ymmärrettäisiin ihmiskaupan dynamiikka. Tukea antava taho olisi hyödyllinen myös siksi, että ihmiskaupan uhrien auttamistyö voi olla hyvin raskasta myös pitkän linjan ammattilaisille.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän voi tietyllä tapaa ajatella olevan tällainen taho, mutta on kuitenkin syytä esittää kysymys, onko auttamisjärjestelmällä resursseja tukea muita ammattilaisia ja osataanko esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimessa tarvittaessa ottaa yhteyttä auttamisjärjestelmään. Silloin, jos ei tunnisteta sitä, että kyse voisi olla ihmiskaupasta, ei välttämättä myöskään osata ottaa yhteyttä olemassa oleviin, neuvoa tarjoaviin tahoihin.

Tunnistamista voi niin ikään hankaloittaa esimerkiksi kuntien sosiaalityön asiakaspaine. Työtä joudutaan tekemään niin kovassa tahdissa, että yksittäisellä työntekijällä ei ole aikaa paneutua vaikeisiin ja mahdollisesti ennestään tuntemattomiin asioihin. Karuimmillaan tilanne voi olla se, että on parempi olla tunnistamatta, koska niin ison asian selvittämiseen ei ole aikaa.

Psykologin/terapeutin laskun maksaa joissakin haastateltavien esiin tuomissa tapauksissa vastaanottokeskus, joissakin puolestaan auttamisjärjestelmä tai kunta (tai lasku kiertää kunnan kautta, joka puolestaan laskuttaa auttamisjärjestelmää). Haastatteluissa nousi esiin se, että yksityisinä ammatinharjoittajina toimivat mielenterveyden ammattilaiset joutuvat käyttämään paljon aikaa sellaiseen, mistä ei makseta tai he joutuvat työskentelemään sillä riskillä, ettei kukaan maksa palveluista (esim. ottamaan asiakkaan vastaan tai käyttämään tulkia ilman, että rahoituskuvio on selvä). Lisäksi annettujen palveluiden laskuttamiseen liittyy paljon byrokratiaa ja epäselvyyksiä siitä, kuka maksaa laskun. Nämä ongelmat koskevat erityisesti yhteistyötä kuntien kanssa, Joutsenon vastaanottokeskuksen kanssa työskentely on jouhevampaa.

9.4. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien näkemyksiä ihmiskauppatapausten käsittelystä

Selvityksessä haastateltiin 17 esitutkintaviranomaista ja syyttäjää. Lähes kaikki haastateltavat olivat työssään kohdanneet ihmiskauppatapauksia ja toimineet tapausten tutkinnassa tai niiden syyttäjänä. Haastatteluissa kysyttiin tutkinnasta, tutkinnan haasteista, yhteistyöstä auttamisjärjestelmän kanssa sekä rikosprosessin ja auttamisen yhteydestä.

9.4.1. Auttamisjärjestelmään ottaminen ja yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa

Suuri osa haastatelluista esitutkintaviranomaisista oli henkilökohtaisesti tehnyt esityksiä auttamisjärjestelmään. Kaikki haastateltavien tekemät esitykset olivat heidän kertomansa mukaan menneet läpi, eli esitutkintaviranomaisten esittämät uhrin oli otettu auttamisjärjestelmään. Osa haastateltavista korosti, että esitysten teko on kehittynyt alkuajoista, jolloin pelkkä soitto Joutsenoon riitti. Esitykset eivät tuolloin olleet hallinnollisesti kovin hyviä, kuten yksi haastateltu poliisi totesi.

Haastatellut syyttäjät taas kertoivat, etteivät he yleensä ole tekemisissä auttamisjärjestelmän kanssa. Syyttäjät saavat poliisilta auttamisjärjestelmään ottamista koskevan päätöksen. Jos syyttäjä tekee päätöksen, ettei esitutkintaa toimiteta Suomessa, syyttäjä toimittaa päätöksen tiedoksi auttamisjärjestelmään. Jos esitutkinta sen sijaan päätetään aloittaa, syyttäjä ei haastateltavien mukaan ole yhteydessä auttamisjärjestelmään, vaan tieto menee auttamisjärjestelmään poliisin kautta. Yksi syyttäjä totesi, että auttamisjärjestelmä on asiantuntijaorganisaatio, ja voisi olla hyvä, jos heiltä saisi koulutusta ja asiantuntija-apua myös syyttäjälaitokselle. Samaan hengenvetoon tämä syyttäjä tosin totesi, että syyteharkinnan tulee olla puolueetonta, etenkin kun auttamisjärjestelmä saattaa olla se taho, joka ilmoittaa ihmiskauppatapauksesta esitutkintaviranomaisille, ja siksi liian tiivistä yhteydenpitoa tulisi välttää.

Kaikki haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät korostivat hyvää ja toimivaa yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa. Osa esitutkintaviranomaisista kertoi, että he ovat myös olleet henkilökohtaisesti yhteydessä auttamisjärjestelmän työntekijöihin sekä Joutsenossa että Oulussa tiettyjen juttujen tiimoilta, ja osassa poliisilaitoksia on myös järjestetty yhteisiä tapaamisia.

Auttamisjärjestelmä toimii tosi hyvin minun mielestäni, jos esitetään auttamisjärjestelmään, on aina otettu vastaan, jos on itse antanut suostumuksensa. [...] Auttamisjärjestelmällä on kokemusta ja ammattitaitoa auttaa oikealla tavalla. (Esitutkintaviranomainen H33b)

Ei voi liikaa korostaa, että siellä [auttamisjärjestelmässä] tehdään hyvää, pyyteetöntä duunia. Että ei tehdä ns. virka-aikaan, kuten ei tietty meilläkään. On sanotaan puheluita soiteltu puolin jos toisin aika eksoottisiinkin aikoihin joskus ja kaikki on järjestynyt. (Esitutkintaviranomainen H29a)

On toiminut ihan hyvin kun on otettu auttamisjärjestelmään niin on saatu hyvin sijoitettua ihmiset ja saanut niitä palveluita se on mennyt eteenpäin. (Esitutkintaviranomainen H26)

Esitutkintaviranomaiset korostivat, että auttamisjärjestelmä tukee poliisin työtä pitämällä huolta ihmiskaupan uhrista, jotta poliisi voi keskittyä suorittamaan tapauksen tutkintaa.

Ei voi olla niin että kuulustellaan ja sen jälkeen ei mitään – meidän pitää saada uhri avun piiriin. Esim. [XX] keississä oli sitä uhkaa. Jos vaarannetaan tuommoinen esitutkinta niin uhri ei uskalla puhua, lähtee pois tai pakenee. Meidän pitää miettiä myös uhrin turvallisuutta ja keinoja selviytyä, kannustetaan olemaan se prosessi loppuun saakka täällä. (Esitutkintaviranomainen H35c)

9.4.2. Majoitus

Esitutkintaviranomaiset pitivät uhrin majoittamista ja kiireellisen auttamisen järjestämistä auttamisjärjestelmän keskeisenä tehtävänä. Suurin osa haastatelluista esitutkintaviranomaisista, jotka olivat henkilökohtaisesti olleet tekemisissä auttamisjärjestelmän kanssa, pitivät majoituksen järjestämistä onnistuneena. Osa kertoi, että Joutsenosta on tultu hakemaan henkilöitä, jos on ollut tarve saada henkilö majoitettua.

Meidän laitoksella on poikkeuksellisen hyvät suhteet. Olen nopeimmillaan saanut järjestettyä henkilölle kautta uhrille niin sanotun suojamajoituksen siitä, että olen saanut hänet pois sieltä tekijöiden piiristä niin 15 minuuttia niin asunto on järjestetty. Tietysti jos uhri meille puhuu niin lähtökohta on että ei anneta mononkuvaa persuksille ja ei anneta oman onnensa nojaan vaan majoitushan järjestetään heti siinä kohtaan, kun henkilö ottaa apua vastaan. Syytä epäillä kynnys on ylittynyt. Totta kai nämä auttamiseen liittyvät toimet alkavat välittömästi siinä kohtaa. Joutsenon roolia ei voi tarpeeksi korostaa, on erittäin suuri apu ollut meille. (Esitutkintaviranomainen H29a)

Osa haastatelluista piti Turussa toimineen turvatalon lopettamista harmillisena, koska esitutkintaviranomaiset ohjasivat uhreja aiemmin sinne. Yksi haastateltu esitutkintaviranomaisen edustaja kritisoi auttamisjärjestelmää siitä, että se ei hänen mielestään toimi akuuteissa, kiireellisissä tilanteissa, koska toiminta on pääosin virka-aikana. Lisäksi hän esitti huolensa siitä, että naispuolisia uhreja majoitetaan Joutsenoon ja perään kuulutti majoituksen parempaa järjestämistä, etenkin jos apua tarvitaan virka-ajan ulkopuolella.

Yleensä puhutaan ulkomaalaisista tai voihan suomalainenkin olla ihmiskaupan uhri, ongelma on, minne me laitetaan se kello yksitoista illalla, mikä on se paikka, minne me viedään se? Se on aina iso kysymys. Periaatteessa se on Joutsenon harteilla, mutta pitäisi olla selkeä järjestelmä että jos jotain löydetään niin minne viedään? [...] Meillä on tällainen järjestelmä niin pitäisi järjestelmän toimia jollakin tavalla, minne me voidaan viedä ihmisiä. Se ei voi aina olla Joutseno, että viedään tuonne itärajalle niitä. (Esitutkintaviranomainen H25)

Toinen esitutkintaviranomainen oli huolissaan siitä, miten hyvin uhrit ovat turvassa Joutsenossa, ottaen huomioon heidän mahdollisen yhteydenpitonsa rikoksenteijöihin. Kolmas esitutkintaviranomainen piti samoin auttamisen vapaaehtoisuutta ongelmana, ottaen huomioon, että etenkin seksuaalisen hyväksikäytön uhreilla on riski palata prostituution pariin joko itse, tai niin, että heidät pakotetaan palaamaan. Kyseinen haastateltava esittikin, että uhreille pitäisi voida tarjota taloudellista tukea tai muuta työllistymismahdollisuutta tämän riskin vähentämiseksi.

Pitäisikö se turvallisuuden tunne vielä jotenkin paremmin saada sille ihmiselle; ei pelkästään se tunne vaan se tosiasiallinen turvallisuus. Niin kuin sanottu, kun meiltä menee joku [uhri] Joutsenoon niin kyllä me joudutaan pitämään jälkiseurantaa että koska se sieltä lähtee tai haetaan, eli uhriutuu uudelleen. Sitä olemista siellä on aika vaikea valvoa. En tiedä olisiko parempi semmoisen ihmisen, ei välttämättä lukkojen takana, mutta missä joku pitää sitä silmällä koko ajan. Se on taas resurssiongelma tietenkin. (Esitutkintaviranomainen H34a)

9.4.3. Auttamisjärjestelmän haasteet ja kehittämis ehdotukset

Yleisesti ottaen kaikki haastatellut rikosoikeusjärjestelmän toimijat pitivät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää toimivana ja viranomaisten työskentelyä tukevana. Auttamisjärjestelmään on heidän mukaansa helppo esittää uhreja. Haasteita esiintyy kuitenkin akuutin majoituksen järjestämisessä. Yksi haastateltava nosti esiin auttamisjärjestelmän toiminnan haasteet uhrien avun jatkumisen tilanteissa, joissa rikosprosessi päättyy.

Näkisin enemmänkin ne haasteet siellä prosessin lopussa. Auttamisjärjestelmän piiriin saadaan helposti, mutta jos jostain syystä ei lähdetä syyttämään tai näin edelleen niin siinä on omat ongelmansa. (Esitutkintaviranomainen H29a)

Esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjillä oli myös joitain ehdotuksia auttamisjärjestelmän kehittämiseksi. Yksi ehdotus koski pienempiä majoitusyksiköitä Joutsenon rinnalla muualla Suomessa. Tämän esitutkintaviranomaisen mielestä näissä yksiköissä ei saisi olla yhtä paljon muita turvapaikanhakijoita kuin Joutsenossa, etenkin miehiä, jos majoitettavat uhrit ovat seksuaalista hyväksikäyttöä kokeneita naisia. Myös osa muista haastateltavista kritisoi Joutsenon syrjäistä sijaintia ja toivoi useampia toimipisteitä eri puolille maata.

Yksi kiinnostava ehdotus oli ajatus auttamisjärjestelmän velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muiden maiden auttamisjärjestelmien kanssa, etenkin tilanteissa, joissa uhreja palautetaan takaisin esimerkiksi Italiaan.

Jos pakkopalautetaan Italiaan ihmiskaupan uhri, jolla on käännytyspäätos, että hänet voi palauttaa - kysymme yleensä, onko heillä yhteystietoja paikalli-

siin auttamistahoihin – näkisin että tältä osin lainsäädäntöä voisi venyttää lisää, että eri maiden ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmillä olisi velvollisuus tehdä yhteistyötä. (Syyttäjä H33a)

9.4.4. Ihmiskauppatapausten tutkinta

Haastatteluissa nousi esiin monia seikkoja, jotka vaikuttavat siihen, miten epäilty ihmis-kauppatapaus etenee rikosprosessissa. Näillä seikoilla on merkitystä sille, saako ihmiskaupan uhri apua, koska auttaminen on sidottu siihen, tutkitaanko tapausta nimenomaan ihmis-kauppanimikkeellä, ja miten tapaus etenee rikosoikeusjärjestelmässä.

Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien haastatteluissa korostui se, että rikosprosessin aikana rikosnimike saattaa muuttua tutkintateknisistä seikoista johtuen. Koska auttaminen on sidottu nimenomaan ihmiskauppanimikkeeseen, vaikuttaa nimikkeen muutos ihmiskaupasta esimerkiksi johonkin lähirikokseen siihen, saako uhri pysyä auttamisjärjestelmässä. Useat haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät totesivat, että nimikkeen muuttuminen ihmis-kaupasta paritukseen tai kiskonnantapaiseen työsyryntään ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, etteikö henkilö olisi tosiasiallisesti kokenut ihmiskauppaa. Haastateltavat korostivat kahta asiaa. Toisaalta he puhuivat siitä, että uhreilla saattaa olla suuriakin avuntarpeita riippumatta siitä, miten heidän kokemansa määritellään rikosoikeudellisesti (eli mitä rikosnimikettä käytetään). Toisaalta he puhuivat siitä, että rikosoikeudellinen näyttö on oma asiansa ja etenkin tuomitsemiskynnys on syystä korkealla. Siten rikosoikeudellisesti ei välttämättä voida aukottomasti tutkia, selvittää tai todistaa ihmiskaupparikoksen tapahtuneen, vaikka uhri olisikin tosiasiallisesti ihmiskaupan uhri.

Ei se avuntarve välttämättä siitä nimikkeestä ole kiinni. Ihmiset reagoi niin eri tavalla erilaisiin asioihin. (Syyttäjä H32b)

Lainsäädäntö on kuitenkin hankala ja aika vähän tuomitaan ihmiskaupasta, ja sen sijaan [tuomitaan] törkeästä parituksesta, joka pudottaa uhrin pois siitä, että häntä ei ole tunnustettu [ihmiskaupan] uhriksi vaikka usein tapahtumien kulku saattaa tulla näytetyksi tuomioistuimessa, mutta nimike muuttuu. Kyse ei ole siitä, etteikö hänelle olisi tehty niin kuin hän on kertonut. (Syyttäjä H31)

Etenkin esitutkintaviranomaisten haastatteluissa korostui myös ihmiskauppanimikkeen monimutkaisuus ja tutkinnan – ja tulkinnan – vaikeus. Lähes kaikki haastatellut esitutkintaviranomaiset olivat itse tutkineet ihmiskaupatapauksia, mutta silti suuri osa heistä piti ihmis-kaupan tunnusmerkistöä haastavana. Haastatteluissa korostui osaaminen ja ymmärrys siitä, miten ihmiskauppa käytännössä näytetään.

Ihmiskauppa on yksi vaikeimmista tunnusmerkistöistä mihin urallani olen tutustunut. Se on vähän epäselvä ja vaatii semmoista perehtyneisyyttä, että mitä se käytännössä konkreettisesti tarkoittaa. (Esitutkintaviranomainen H35c)

Just työperäisissä se on loppujen lopuksi että ymmärrät sen kuvion ja miten se hyväksikäyttö ja riistäminen tapahtuu ja ne kysymyssarjat joita kannattaa kysyä. Loppujen lopuksi kun siihen perehtyy niin ei se ole mitään ydinfysiikkaa. Rikosnimikkeenä kaikki nostaa kädet pystyyn että miten tän saa näytettyä? Ja monesti muuttuukin kiskonnaksi kun syyttäjälle menee. (Esitutkintaviranomainen H26)

Esitutkintaviranomaiset puhuivat myös paljon siitä, miten ihmiskauppatapauksia tulisi tutkia. Kokeneet tutkijat korostivat uhrin luottamuksen ansaitsemisesta ja rakentamisesta. Konkreettisesti tätä luottamusta rakennetaan esimerkiksi kuulustelemalla uhreja muualla kuin poliisiasemalla, puhuttamalla uhreja epävirallisesti ennen varsinaista kuulustelua (ja siten rakentaen luottamusta), tekemällä kuulustelusta mahdollisimman rauhallisen, ja kertomalla uhrille hänen oikeuksistaan. Osa esitutkintaviranomaisista puhui myös uhrilähtöisestä tutkinnasta ja kuulustelukysymysten konkretisoimisesta niin, että uhri ymmärtää ja osaa kertoa kokemastaan.

Tutkintahan on sitä että rakentaa sen ihmisen kanssa luottamuksen että se alkaa kertoa. [...] Jos halutaan hyvä kontakti ihmisen kanssa, niin se pitää rakentaa. (Esitutkintaviranomainen H25)

Ihmiskauppatutkinnassa on uhrilähtöistä tutkintaa, eli keskitytään uhriin joka tasolla miten hän näkee ja kokee asiat. [...] ei lähdetä niin kuin monesta muussa rikoslajissa, että katsotaan lakipykälät ja tehdään sieltä täsmäkysymykset. Ihmiskauppaa tutkittaessa lähdetään siitä, että haetaan ne asiat sieltä [laista], mutta enemmän tunnetilojen kartalta. Esimerkiksi jos katsotaan ihmiskauppapykälää niin otan suoraan lakipykälästä sen kysymyksen, niin kysyn, että oliko sun pakko? No, johtuen alhaisesta sivistystasosta tai milloin mistäkin niin uhri ei osaa vastata siihen, vaikka haluaisi. Jos esitän saman kysymyksen, että miten koit sen tilanteen, oliko sulla vaihtoehtoja, jos ei, niin miksi ei ollut? Nimenomaan ajatellaan sitä asiaa uhrin tekemisen ja tekemättä jättämisen kautta. (Esitutkintaviranomainen H29a)

Haastatteluissa kävi ilmi, että syyttäjät tunnistavat, ettei rikosprosessista välttämättä ole ihmiskaupan uhrille hyötyä, ja tämä näkyy myös siinä, miten uhri suhtautuu rikosoikeusjärjestelmän toimijoihin. Uhrien haluttomuus osallistua rikosprosessiin on hankalaa, kun auttaminen on sidottu nimenomaan rikosprosessiin. Haastavaa on myös se, että vaikka uhri olisi-kin halukas osallistumaan rikosprosessiin, vaatii osallistuminen uhrin omaa aktiivisuutta.

H32b: Meillä ei ole mitään porkkanoita tarjota, kun meidän seuraamusjärjestelmä on tällainen, ettei päättä huimaa nämä tuomiot. Aika paljon on [uhrin] oman innostuneisuuden varassa, että ne jaksaa käydä sitä oikeustaistelua.

NO: Miksi kannattaa käydä [oikeustaistelua] teidän näkökulmasta?

H32b: Syyttäjänä tietysti olen sitä mieltä, että rikoksesta pitää tulla rangaistus, mutta asianomistajana saattaisin olla eri mieltä. Riskit versus mitä siitä saa eivät ihan kohtaa. Riippuu tilanteesta. Ymmärrän, etteivät kaikki halua lähteä [rikosprosessiin], jos riskinä on, että perhe joutuu uhkailun tai muun ongelmien kohteeksi. Sitten kiinnostaa vaan pelastaa itsensä. Kyllä ne jotain korvauksia saa ja tietty osa haluaa oikeutta. (Syyttäjä)

Monissa tapauksissa epäiltyä ihmiskauppaa ei ole mahdollista – tai kuten osa syyttäjistä totesi - järkevää tutkia Suomessa. Suurin osa esitutkintaviranomaisista ja kaikki haastatellut syyttäjät toivat esiin sen, että ulkomailla tapahtuneissa ihmiskauppatapauksissa on usein vaikea saada riittävää tietoa ja näyttöä tapahtuneesta, jotta rikostutkinta olisi mahdollista aloittaa. Tämä näyttäisi koskevan etenkin nigerialaistaustaisten naisten ilmoittamia ihmiskauppatapauksia, joissa tekopaikka on esimerkiksi Italia tai Espanja.

Suurin osa mitä ei tutkita Suomessa, on tilanteita, joissa uhri on ainoa henkilö koko paletissa, kuka on Suomessa. Peruskuvio on se, että uhri on täällä, ja hän kertoo, että hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi yleensä Nigeriassa tai sitten Espanjassa. Ei osaa sanoa kenen toimesta hänet on kuljetettu, missä kaupungissa on ollut, keitä on liittynyt ihmiskauppakuvioon Espanjassa, ei osaa kertoa miten hän on päätynyt Suomeen. Meillä on nolla lähtökohdat. Usein he tietävät yhden henkilön etunimen. Meillä ei ole mahdollisuutta lähteä hakemaan henkilöä tällaisilla tiedoilla, että saataisiin todistajia, epäiltyjä, ketään tähän juttuun. Meillä on henkilön kertomus, ei ketään epäiltyä henkilöä, ei todistajia, ei tekopaikkaa. (Syyttäjä H31)

Näissä tapauksissa voin sataprosenttisesti sanoa, ettei pystytä selvittämään rikoksen tekijöitä eikä teko-olosuhteita. Tiedot on liian yleisluonteiset, he tuntevat yleensä nämä henkilöt joidenkin erityistuntemerkkien perusteella tai lempinimillä, eli selvittäminen on täysin mahdotonta. Yleensä näihin liittyy myös tekopaikan epämääräisyys. Maa saatetaan tietää, joskus joku lähellä oleva isompi kaupunki, mutta ei tiedetä semmoisella tarkkuudella, että voisimme esimerkiksi lähettää oikeusapupyynnön, antaa eurooppalaista pidätysmääräystä tai mitään muita kansainvälisen yhteistyön instrumentteja. Välillä vuodet voi olla kyseenalaisia, mistä vuosista puhutaan. Nämä kolme elementtiä on olleet aika toistuvia. (Syyttäjä H30)

Suurin vaikeus on siinä, että näiden tp-hakijoiden kertomus on se että se on Ali ja asuu Turkissa. Eikä mitään muuta pystytä kertomaan. Puhui ehkä arabiaa tai turkkia, oli ehkä pitkä tai keskimittainen. Identifiointi on täysin mahdotonta. (Esitutkintaviranomainen H28)

Ongelmana näissä tapauksissa on se, etteivät esitutkintaviranomaiset pysty selvittämään rikosentekijöitä tai teko-olosuhteita, jotta tapauksista voitaisiin lähettää kansainvälinen oikeusapupyyntö tai antaa eurooppalainen pidätysmääräys. Vaikka tapauksissa selviäisikin tarpeeksi yksityiskohtia, on kansainvälisissä oikeusapupyynnöissä esiintynyt ongelmia. Haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät arvelivat, että esimerkiksi Italian, Espanjan tai Kreikan viranomaisilla on niin paljon vastaavia tapauksia, ettei Suomesta tullut oikeusapupyyntö ole heidän prioriteettilistansa kärjessä, eikä pyyntöihin edes välttämättä saada vastausta lainkaan.

Sekä poliisit että syyttäjät toivat esiin sen, että vaikka tapausta ei ole mahdollista tutkia Suomessa, ei se tarkoita sitä, etteikö henkilö ole joutunut ihmiskaupan uhriksi ja olisi avun tarpeessa. Päätös olla tutkimatta ihmiskaupparikosta Suomessa ei haastateltujen rikosoi-
keusjärjestelmän edustajien mielestä siten saisi automaattisesti johtaa siihen, ettei henkilö saa apua, tai että hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä.

Sehän ei poista sitä statusta, ihmiskaupan uhrin statusta tietenkään, vaikka me ei aleta esitutkintaa, niin sehän se ei poista. Kukaan meistä ei voi sanoa, että se ei pidä paikkaansa. (Esitutkintaviranomainen H25)

Ihmiset jotka ovat vaikka appelsiiniviljelmillä uhriutuneet tai joutunut seksuaalisen ihmiskaupan uhriksi jossain matkallaan, niin onhan hänkin yhtäläillä ihmiskaupan uhri vaikka esitutkintaa ei täällä Suomessa tehtäisikään. Kyllä heidänkin pitäisi saada se apu ja olla auttamisjärjestelmässä. (Esitutkintaviranomainen H26)

Mehän jäädään usein siihen tilanteeseen, että rikostutkintaa ei ole järkevää aloittaa Suomessa. Siinä siirretään sitä määrittelyvastuuta ehkä väärälle viranomaiselle, jos näin voi sanoa. [...] mehän arvioidaan vain rikosoikeudellisesti näkökulmasta puhtaasti, että onko se asia mahdollista tutkia. Siinä ei poissuljeta sitä, että olisiko rikos mahdollista tutkia jossain muualla. (Syyttäjä H30)

Osa haastatelluista esitutkintaviranomaisista toi esiin myös sen, että etenkin turvapaikanhakijataustaisten uhrien kohdalla on esiintynyt epäilyjä siitä, onko henkilö todella kokenut ihmiskauppaa ja onko taustalla pikemminkin toive päästä auttamisjärjestelmän piiriin, tai toive saada oleskelulupa Suomessa. Kuten yllä on todettu, on ulkomailla uhriutumista usein vaikea tutkia, ja näyttö jää usein vähäiseksi. Esitutkintaviranomaiset korostivat, että osassa tapauksia uhrin kertomusta ei voida pitää uskottavana, eikä henkilöä siksi voida pitää ihmiskaupan uhrina. Toisaalta pari haastateltavaa esitti, että osa ulkomailla uhriutuneista henkilöistä tulee Suomeen nimenomaisena ajatuksena saada oleskelupa Suomesta. Yksi haastateltava esitti arvion, että joku tai jotkut tahot ovat ohjanneet etenkin seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneita, raskaana olevia naisia Italiasta Suomeen. Toinen esitutkintaviranomaisen edustaja totesi, että viranomainen tekee yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa ja vie asiaa eteenpäin, vaikka onkin hankala arvioida, onko perusteltua epäillä, ovatko he ihmiskaupan uhreja.

On tapauksia, että on käännytty poliisin puoleen nimenomaan oleskeluluvan toivossa. On ollut jonkinlainen tarina [...] siinä ollut hyvin epämääräinen kertomus tapahtumista mitä ei ole pystytty millään tasolla vahvistaa. Tottakai sitten kun joku kertoo meille jotain niin tottakai niin kuin muussakin esitutkinnassa niin saadaan kuulustelukertomus niin lähdetään varmistamaan sitä palasittain; mihin saadaan asiakirjanäyttöä tai muunlainen näyttö jostain niin juurikin näin että henkilö kertoo tarinan, ja kun sitä on lähdetty vahvistamaan niin on osoittautunut että tämä ei ole mahdollista, että tämä ei vaan voi pitää paikkaansa. Tarina on keksitty näin suoraan sanottuna. (Esitutkintaviranomainen H29a)

He ovat jo pitkän aikaa asuneet Euroopassa, olleet jossain toisessa maassa eikä siellä ole ilmoittaneet viranomaisille, että ovat ihmiskaupan uhreja. Siinä vaiheessa, kun tulevat Suomeen he ilmoittavat viranomaisille, että he on uhreja vaikka asuneet Euroopassa jo vuosia. (Esitutkintaviranomainen H34b)

Kuten yllä on todettu, haastatelluissa kävi ilmi, että tapauksissa, joissa epäilty ihmiskauppa on tapahtunut ulkomailla, poliisi tai Rajavartiolaitos ei välttämättä automaattisesti aloita esitutkintaa. Ainakin joissain syyttäjävirstoissa ja poliisilaitoksilla/rajavartioloitoksissa on sovittu, että esitutkintaviranomainen tekee ulkomailla tapahtuneista rikoksista rikosilmoituksen eli R-ilmoituksen sijaan ns. S- eli sekalaisilmoituksen ja siirtää tapauksen tietylle syyttäjälle harkittavaksi. Tämä syyttäjä tekee sen jälkeen päätöksen, onko tapauksessa syytä aloittaa esitutkinta Suomessa vai ei (ja kirjataanko tapaus sen jälkeen varsinaisen rikosilmoituksen muotoon). Syyttäjä tekee päätöksensä pääosin poliisin tekemän esiselvityksen eli uhrin kuulustelun ja auttamisjärjestelmään ottamispäätöksen (jos uhri on otettu auttamisjärjestelmään) perusteella. Muu näyttö voi koostua esimerkiksi uhrin puhelimesta löytyvistä viesteistä.

H25: [Jos] kaikki tapahtuu ulkomailla, ei ole mitään mahdollisuuksia paikallisella [suomalaisella] poliisilla hoitaa näitä.

MV: Eli näistä nigerialaisten tapauksessa tehdään se S?

H25: Niin jos ulkomailla tapahtuu. Mikään ei estä R:n lyömistä, mutta on tullut tapa, että lyödään S siihen. (Esitutkintaviranomainen)

Toisten syyttäjien mukaan vastaavaa käytäntöä ei heidän virastoissaam ole. Esitutkintaviranomainen saattaa soittaa syyttäjälle ja keskustella yksittäisestä tapauksesta, ennen kuin hän päättää, miten tapaus kirjataan, mutta yhden haastatellun syyttäjän mukaan S-ilmoitukset eivät lähtökohtaisesti ole rikosasioita, eivätkä automaattisesti tule syyttäjän tietoon, vaan viranomaiset tutkivat niitä muilla tavoin. Toinen haastateltu syyttäjä toi esiin, että nimenomaan poliisi tekee aina päätöksen siitä, ryhdytäänkö rikosta tutkimaan vai ei. Jos kynnys epäillä rikosta ylittyy, poliisi kirjaa rikosilmoituksen ja tekee pääsääntöisesti ns. ennakkoilmoituksen syyttäjälle. Ihmiskauppa-rikosnimike edellyttää joka tapauksessa syyttäjän ja poliisin välistä yhteistyötä poliisihallinnon ja syyttäjälaitoksen yhteisen ohjeen mukaisesti (ks. Yleinen ohje VKS:2013:4; Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat). Se, että rikos on tapahtunut ulkomailla ei tämän syyttäjän mukaan vaikuta siihen, miten rikos kirjataan, vaan se, onko syytä olettaa, että rikos on tapahtunut: ”jos järkevä ihminen tulee siihen tulokseen, että tämä on voinut tapahtua, niin sitten kirjataan R[-ilmoitus]”. Yksi haastateltu esitutkintaviranomainen korosti, ettei syyttäjillä ole esitutkintaviranomaisia parempia edellytyksiä päättää siitä, tutkitaanko tapausta vai ei, ja siksi VKSV:n ohjetta ei ilmeisesti kaikkialla noudateta.

Jos se jää epäselväksi niin tehdään se S-ilmoitus ja saatan laittaa, että ei ole tarpeeksi edellytyksiä rikostutkinnalle tai sitten teen yhteistyötä syyttäjän kanssa. Ollaan saatu ohjaustakin jossakin vaiheessa VKSV:ltä että tämmöisetkin tapaukset pitäisi laittaa syyttäjän päätettäväksi mutta mulla on se käsitys että kaikki syyttäjät eivät ole samaa mieltä. Ei niillä ole sen enempää edellytyksiä sitä asiaa selvittää. Niillä on niin paljon töitä, että se on turhaa byrokratiaa – kyllä se meillä on se tosiasiallinen tieto selvittää ja totta kai me tutkitaan jos meillä on jotain mitä tutkia. (Esitutkintaviranomainen H34a)

Rikosten kirjaamistavalla voi olla vaikutusta uhrin oikeuksiin, ja siksi tämä on relevantti kysymys tämän selvityksen kannalta. Se, kirjataanko mahdollinen ihmiskauppatutkinta S- vai R-ilmoituksena voi vaikuttaa uhrin mahdollisuuteen saada oleskelulupa esitutinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi. Jos tapausta tutkitaan rikoksena (eli R-ilmoituksena), on uhrilla mahdollisuus oleskelulupaan tietyin edellytyksin; jos tapausta sen sijaan selvitetään S-ilmoituksena, on Maahanmuuttovirasto erään haastatellun syyttäjän mukaan näissä tilanteissa tulkinnut, ettei esitutkintaa ole aloitettu, ja siksi henkilö ei ole saanut oleskelulupaa. Lisäksi tutkinnan status voi vaikuttaa myös siihen, saako uhri avustajan – ja ennen kaikkea siihen, saako avustaja korvausta työstään. Käräjäoikeudet antavat pääsääntöisesti avustajan määräyksen ainoastaan varsinaista esitutkintaa varten, eivät niin sanottua esiselvittelyä varten. Kuitenkin esiselvittelyssä kuulustellaan asianomistajaa tavalla, joka ei haastateltujen esitutkinta- ja syyttävaviranomaisten mukaan eroa varsinaisessa esitutkinnassa tapahtuvasta kuulustelusta. Asianomistajalla tulisi näin ollen olla oikeus avustajaan jo esiselvittelyvaiheessa. Yksi haastateltu syyttäjä totesikin, että sekä hän että poliisi pitävät avustajaa olennaisena, mutta ongelmana on eri käräjäoikeuksien käytäntö sen suhteen, saavatko avustajat avustajan määräyksiä niissä tapauksissa, jotka ovat S-ilmoituksen statuksella esiselvitettävänä.

9.4.5. Rikosoikeusjärjestelmän edustajien näkemyksiä auttamisen ja rikosprosessin kytköksestä

Rikosoikeusjärjestelmän edustajien haastatteluissa tuli esiin se, että suurin osa haastateltavista ei ollut tietoinen siitä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen ja ihmiskauppatutkinta ja tapauksen eteneminen rikosoikeusjärjestelmässä ovat kytköksissä toisiinsa.

Yllättävän moni – lähes kaikki – haastatelluista esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä oli siinä käsityksessä, että auttamisjärjestelmä toimii itsenäisesti suhteessa rikosoikeusjärjestelmään. He uskoivat, että auttamisjärjestelmä päättää, miten kauan ihmiskaupan uhri saa apua perustuen uhrin avuntarpeeseen, riippumatta miten rikostutkinta ja rikosprosessi etenevät.

Olen ymmärtänyt, että auttamisjärjestelmä itse harkitsee sitä, että onko ihmisellä vielä tarvetta olla auttamisjärjestelmässä vai ei. Rikosprosessi on oma prosessinsa ja olen ymmärtänyt, että auttamisjärjestelmästä ei helposti poisteta ihmistä ennen kuin tämä esitutkinta on suoritettu. Prosessit tukevat toisiaan siinä mielessä. [...] Auttamisjärjestelmä aina pyytää meiltä sitä tietoa, että miten esitutkinta etenee ja onko se päättynyt ja sitä päätöstä. Auttamisjärjestelmä tekee sitten omia päätöksiä – nehan ei ole käsittääkseni mitenkään sidottuja siihen esitutkintaan. Voihan auttamisjärjestelmässä olla ihminen jolle ei tehdä esitutkintaa ollenkaan. (Esitutkintaviranomainen H28)

Rikosoikeusjärjestelmän edustajien haastatteluissa tuli esiin, että heille näyttäisi olevan epäselvää, mikä ero on sillä, otetaanko uhri auttamisjärjestelmään, ja sillä, millä perusteella hän saa jäädä auttamisjärjestelmään, ja miten rikosprosessin eteneminen vaikuttaa tähän. Osalla rikosoikeusjärjestelmän toimijalla näyttää olevan käsitys, että kun uhri on kerran otettu auttamisjärjestelmään, tämä tarkoittaa sitä, että hänet tunnustetaan uhriksi, ja hän saa apua niin kauan kuin sitä tarvitsee. Toinen epäselvyys koskee niin sanottua varsinaista tunnistamista. Harva haastateltu esitutkintaviranomainen tai syyttäjä näytti ymmärtävän, että kun he päättävät, eteneekö tapaus ihmiskauppana rikosoikeusjärjestelmässä, he samalla määrittävät ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista. Monelle rikosoikeusjärjestelmän toimijalle varsinaisen tunnistamisen merkitys näyttäytyy hankalasti hahmotettavana.

H32a: Se on ihan oikein, että auttamisjärjestelmä ei ole sidoksissa meidän rikosprosessiin. Voi olla uhri muuallakin, vaikkei meillä ole rikosprosessia tai esitutkintaa käynnissä, niin ei se sitä uhrin asemaa kai poista.

NO: Eli periaatteessa uhri voi olla auttamisjärjestelmässä, vaikka esitutkintaa ei aloiteta?

H32a: Kyllä, ei se sitä estä

H32b: Siellä on tietyt edellytykset millä sitä uhrin asemaa arvioidaan siellä, että pääsee siihen järjestelmään.

NO: Onko esitutkinnan aloittamisella käsityksenne mukaan vaikutusta siihen otetaanko uhri auttamisjärjestelmään?

H32a: Mulla on semmoinen fiilis, että ei juuri. Ne missä aloitetaan tutkinta, niin ne on ihan selviä, että kyllä otetaan, siinä on jo monta kynnystä menty. Fiilis on – en tiedä lukuja – en tiedä henkilöitä, mutta se auttamisjärjestelmän kynnys on alempi, ja pitää ollakin (Syyttäjä)

Ne esitutkintaviranomaiset, jotka tiesivät, että varsinainen tunnistaminen on kytketty rikosprosessin etenemiseen, pitivät tätä kytköstä pulmallisena juuri rikostutkinnan vaikeuden ja näyttöön liittyvien haasteiden takia. He myös korostivat, että rikostutkinnalla ja auttamisella on erilaiset tavoitteet. Myös muut haastatellut rikosoikeusjärjestelmän edustajat painottivat, että rikosprosessi ja auttaminen ovat eri asioita, joilla on eri tavoitteet. Etenkin kaikki haastatellut syyttäjät korostivat, että rikosoikeusjärjestelmän intressit eroavat uhrien auttamisen intresseistä, ja siksi niitä ei pitäisi yhdistää toisiinsa.

Kun mietitään rikostutkintaa, niin mietitään rikosvastuun toteuttamista eikä sitä ihmiskaupan uhrin auttamista. Toki me sitäkin mietitään mutta me avataan se tutkinta sen takia että siinä on edellytyksiä siihen rikosvastuun toteuttamiseen, mutta jos niitä ei ole niin sitten me ei sitä jatketa. Mielestäni se on väärin, jos siinä kohtaa päätetään että se ihminen ei olisi uhri. Kyllähän se voi olla että vaikka se ei uskalla meille kertoa jotain asioita mutta se voi kertoa sen [auttamisjärjestelmän työntekijälle, todistella siellä se asia, mutta se pelkää sitä rikollisorganisaatiota niin paljon että se ei halua puhua mitään rikosprosessissa. Järkyttynyt on ehkä vähän liioittelua mutta kun kuulin, että se vaikuttaa niin pitkälle se meidän päätös epäilläkö rikosta vai ei niin... [...]] (Esitutkintaviranomainen H34a)

[Uhrin auttamisen] lähtökohta on auttaminen. Sen pitää olla erillään rikosprosessissa, pitää lähteä uhrin asemasta. Meillä syyttäjälaitoksella on ihan toiset intressit jotka saattavat olla räikeässä ristiriidassa uhrin edun kanssa. [...] Musta sen [auttamisen] intressi on ihan toinen. Meille on etua siitä, että henkilö on päästänsä kondiksessa, hyvällä fiiliksellä eikä ole paniikissa ja pe-loissaan, muttei auttamisjärjestelmän päätarkoitus ole, että saatetaan tyyppi siihen kuntoon, että hänestä olisi syyttäjälle iloa. (Syyttäjä H32a)

Osalle esitutkintaviranomaisista avun kytkeminen ihmiskauppanimikkeeseen aiheuttaa painetta tutkita tapauksia ihmiskauppana, jotta apua tarvitsevat uhrin pääsisivät auttamisjärjestelmään. Useampi esitutkintaviranomaisen edustaja esitti, henkilökohtaisena mielipiteenään, että nimikkeeseen sidottu auttaminen on ongelmallista. Toisaalta poliisiin kohdistuu kritiikkiä, jos tapauksia ei tutkita ihmiskauppana, koska silloin apua tarvitseva henkilö ei pääse auttamisjärjestelmään. Toisaalta avun kytkeminen nimikkeeseen tarkoittaa sitä, että poliisin on vaikea rakentaa luottamusta uhriin, jos poliisi tietää, että nimike saattaa tutkinnallisista syistä muuttua ihmiskaupasta toiseksi nimikkeeksi. Tällöin uhri ei enää saakaan tarvitsemaansa apua – ja silloin myös tutkinnan ja tapauksen eteneminen rikosoikeusjärjestelmässä vaarantuu.

Kun me ruvettiin tutkimaan, huomattiin että nimike ei ole enää ihmiskauppa. Viranomaistuska on kova, viranomaispaine on aika kova meille, miten te voitte tulkita tätä näin ja ettekö te näe [ihmiskaupan] piirteitä ja niin edelleen. Me sanottiin, että kyllä me nähdään piirteet mutta meidän pitää katsoa tunnusmerkistö, syytä epäillä kynnystä, katsoo se oikea tunnusmerkistö syyttäjien kanssa. Tietyllä tavalla se on haaste, kun se [auttaminen] on kytketty siihen [nimikkeeseen]. Siinä kun me ollaan kiskonnan ja ihmiskaupan rajamailla niin mun mielestä se on hassua, että se [auttaminen] on niin jyrkästi siihen sidottu pelkästään siihen ihmiskauppaan. Tämä on mun henkilökohtainen mielipide. (Esitutkintaviranomainen H35a)

9.4.6. Kenen tulisi tunnistaa ihmiskaupan uhrit, jos ei rikosoikeusjärjestelmän?

Haastatellut syyttäjät korostivat, että rikosprosessin myötä oikeudellinen taho ottaa määrittelyvastuun siitä, onko henkilö ihmiskaupan uhri vai ei. Määrittely perustuu siten yhden syyttäjän sanoin ”rikosoikeudelliseen kannanottoon”, jonka tulisi myös kestää syyteharkinta ja oikeuden tarkastelu. Samalla tämä syyttäjä kuitenkin totesi, että rikosoikeudellinen lähestymistapa ei ota ”koppia” uhrista, etenäkään jos rikosoikeudellisesti todetaan, ettei ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö täyty. Kenen vastuulla sitten pitäisi olla kopin otto uhreista?

Osa rikosoikeusjärjestelmän toimijoista oli sitä mieltä, että esitutkintaviranomaisilla tulee väistämättä olla enemmän tietoa kuin auttamisjärjestelmällä, ja siten rikosoikeusjärjestelmän toimijoiden tulee päättää, kuka on – rikosoikeudellisessa mielessä – ihmiskaupan uhri. Näissä tapauksissa haastateltavat viittasivat erityisesti ulkomailla tapahtuneisiin ihmiskauppatapauksiin, joita on vaikea tutkia ja todentaa.

Poliisilla ja syyttäjällä tulee olla se kaikki tieto, kun me ratkaisu tehdään. Muilla ei voi olla enempää tietoa kuin esitutkintaviranomaisilla. (Syyttäjä H31)

Suuri osa haastatelluista rikosoikeusjärjestelmän toimijoista oli kuitenkin sitä mieltä, että auttamisjärjestelmän tulisi voida auttaa – ja siten myös tunnistaa – ihmiskaupan uhreja riippumatta rikosprosessista.

Minä olen, kun tuosta auttamisjärjestelmästä puhutaan, lähtenyt siitä, että siellä on ammattitaitoa arvioida edellytyksiä, näissä tilanteissa, missä rikosprosessia ei ole olemassa. Pelkällä oikeustieteellisellä koulutuksella ei voida ottaa kantaa. Tuo menee jo psykologian tai lääketieteenkin puolelle. (Syyttäjä H32a)

Näkisin kanssa niin, että rikosprosessi jos se kaatuu, niin se kaatuu. Näyttöä ei ole niin siitä huolimatta näen hyvänä, että jos asiantuntijaryhmä muuten arvioi kokonaisuutta nähden niin henkilö saadaan pidettyä järjestelmän piirissä. Näytön riittävyys voi olla useita syitä. Kaikesta huolimatta ihminen on ihmiskaupan uhri, vaikka näyttöä ei olekaan. (Esitutkintaviranomainen H29b)

Haastatellut asiantuntijat antaisivatkin auttamisjärjestelmälle (ja sen monialaiselle asiantuntijaryhmälle) nykyistä enemmän valtaa päättää siitä, onko auttamisjärjestelmän piirissä olevilla henkilöillä tarvetta apuun, riippumatta eteneekö ihmiskauppatutkinta vai ei. Haastateltavat esittivät, että auttamisjärjestelmän työntekijät ja auttamisjärjestelmän moniammatillinen työryhmä ovat tahoja, jolla on eniten osaamista uhrien tunnistamiseksi ja avuntarpeen arvioimiseksi.

MV. Kenellä sun mielestä pitäisi olla vastuu ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta?

H26: Paha kysymys. Tietyllä tavalla en tiedä voisiko sille antaa roolia sille auttamisjärjestelmän moniammatillisille ryhmälle. Se on virallinen organisaatio, joka istuu alas. En oikein tiedä, että voisiko antaa heille sen pallon, että he määrittävät sen uhrin statuksen. Siellä on eri viranomaisia ja se on ollut aika laaja se asiantuntijaorganisaatio. Senkin päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta tekee kuitenkin siihen työhön perehtyneet tarkastajat. Heillä on aika hyvin hanskassa ja hallinnassa se uhrin tilanne.

MV: tarkoitat siis auttamisjärjestelmän myötä?

H26: Niin mietin sitä, että ehkä sitä vastuuta vois antaa siitä tunnistamisesta enemmän sinne. (Esitutkintaviranomainen)

9.4.7. Harkinta- ja toipumisajat

Osa esitutkintaviranomaisista ja syyttäjistä tunsivat ja tiesi, mitä ihmiskaupan uhreille myönnettävä harkinta- tai toipumisajat ovat. Osalle nämä asiat olivat vieraita. Ne, jotka tiesivät, mistä oli kyse, pitivät niitä osittain ongelmallisina rikosoikeustoimijoiden näkökulmasta. He nostivat esiin kaksi pelkoa. Ensinnäkin sen, että kun esitutkintaviranomaiset eivät harkinta- tai toipumisajan aikana saa jututtaa uhria, saattaa tämä vaikuttaa uhrin kertomuksen uskottavuuteen. Tämä saattaa olla ongelma etenkin syytetyn oikeusturvan kannalta, jos uhri harkinta- tai toipumisajan aikana ”jalostaa” kertomustaan.

Syyttäjän näkökulmasta on tietenkin haastavaa sen näytön kannalta, että käydään tarinaa läpi viikkoja ja kuukausia auttamisjärjestelmässä ennen kuin poliisi pääsee kuulustelemaan. Lähtökohta on, että uhri kuulustellaan heti rikoksen jälkeen. Aika tarkoittaa sitä, että on aikaa pohtia ja vahingossa jalostaa kertomusta. [Tämä on] syytetyn avustajalle unelmakohta tarttua, kun henkilöä ei ole kuulusteltu heti, vaan on käynyt tapahtumaa läpi viikkokausia läpi jonkun toisen henkilön kanssa. Siksi kertomus ei ole uskottava koska sitä on pohdittu jo, ja hankala kohta liittyen näytön uskottavuuteen, vaikei kyse olisi siitä, että tarina olisi oikeasti muuttunut mihinkään. (Syyttäjä H31)

Toiseksi he nostivat esiin sen, että ihmiskauppatutkinnan aikana rikoksesta epäilty saattaa olla vangittuna, ja sinä aikana kun uhri vasta harkitsee yhteistyötä viranomaisten kanssa, saattaa määräaika syytteen nostamiselle ylittyä.

Jos on vangittu ihminen, ei tule kysymykseen, meillä on määräaikoja, jos otetaan ihminen kiinni ja toisella on vaikka neljän kuukauden toipumisaika, miten me voidaan ottaa ihminen kiinni silloin? Meillä on määräaika nostaa syyte. (Esitutkintaviranomainen H25)

Haastateltavat eivät kuitenkaan tuoneet esiin konkreettisia esimerkkejä näistä kahdesta ongelmasta harkinta- ja toipumisaikoihin liittyen. Vastaavasti yksi haastateltu esitutkintaviranomainen korosti, että harkinta-ajat eivät ole ongelmallisia silloin kun tekijä ei ole Suomessa, eikä tutkinnalla sen takia ole kiire.

H28: Tp-tutkinnan yhteydessä on tullut tapauksia jotka ovat olleet harkinta-ajalla. Oliko niin että sillä perusteella voidaan myöntää lyhyt oleskelulupakin. On ollut tällaisia missä ollaan sitten odoteltu se toipumisjakso ja kuultu sitten ihmistä. Mutta vaikka annetaankin harkinta-aika ja toipumisaika, niin ihminen halusi kuitenkin tulla heti kuultavaksi.

MV: Siis haluaa tulla kuultavaksi? Silloin ihmisen pitäisi saada rauhassa toipua tai harkita ryhtyykö viranomaisten kanssa yhteistyöhön?

H28: Näin se asia esitetäänkin. Ei oteta vastaan heti, ettei tule mitään mitä ihminen itse katuu sitten.

MV: Ja poliisi sitten odottaa.

H28: Totta kai.

MV: Vaikuttaako se jollain tavalla rikostutkintaan?

H28: Ei. Odotetaan vaan, mutta rikosasiathan on muutenkin niin – niitä on niin paljon että se vireilläoloajasta varsinaiseen selvitysaikaan niin siinä voi olla pitkäkin väli. Nyt puhutaan tapauksista missä uhri on turvassa auttamisjärjestelmässä, tekijät eivät ole Suomessa niin ei ole mitään tarvetta kiirehtiä sitä tutkintaa. (Esitutkintaviranomainen)

9.4.8. Poliisin erikoistuminen ihmiskaupan tutkintaan

Esitutkintaviranomaiset pitivät yleisesti ottaen poliisihallituksen ohjeistuksia ihmiskaupan tutkinnasta asiallisina ja tärkeinä. Yksi haastateltava toivoi lisää ohjeistusta uhrien tunnistamisesta, etenkin huomioiden rikoslain ihmiskauppapyykälän muutokset. Haastateltavien joukosta löytyi kuitenkin myös kritiikkiä poliisihallituksen (POHA) ohjeistuksia kohtaan, erityisesti siitä näkökulmasta, että pelkkä ohjeistus ei riitä, jos ihmiskaupan vastaista toimintaa ei muutoin poliisissa pidetä prioriteettina.

Edelleenkin katson poliisin suuntaan. Kyllä hallintoporukka toimii; vähemmistövaltuutettu, Joutseno. Ne on perustettu ja ne tekee duuninsa. Ne on enemmän hallinnollisia ihmisiä. Mutta ongelma tulee poliisin puolesta, ei tähän ole satsattu millään tavalla. Jos se on satsaamista kun POHA kirjoittaa ohjeita – joo, se on hienoa. Se on just sitä, että kirjoitetaan ohjeita ja sanotaan, että nyt ollaan tehty, ei ole käytännön kanssa mitään tekemistä. (Esitutkintaviranomainen H25)

Olen kymmenen vuotta taistellut asian kanssa ja joskus sanonut että tätä pitäisi hoitaa niin kuin huumorikostutkintaa että pitäisi olla paljastavaa, tiedustelupohjaista jos haluttaisiin oikeastaan panostaa ja paljastaa. Tapahtuu ihan varmasti. [...] Hirveän harmi, että ei satsata, vaikka kaikissa kauniissa pape-reissa kirjoitettu, että miten painopiste ja miten puututaan niin ei se ihan niin ole. Henkilökohtainen mielipide. (Esitutkintaviranomainen H26)

Lähes kaikki haastatellut esitutkintaviranomaiset pitivät erikoistumista tärkeänä ihmiskaupan tutkinnassa. Osa esitti kritiikkiä sellaista linjausta kohtaan, jonka mukaan ihmiskauppaan ei ole syytä erikoistua, vaan kaikkien poliisien pitäisi osata tutkia kaikkia rikoksia.

H25: Nyt ollaan väärällä tiellä, jos jokaisen poliisin pitää osata tunnistaa uhri. Se on oikein – perusidean pitää olla näin – mutta pitää olla poliisiammattikunnassa poliiseja jotka erikoistuvat tähän alaan täysin.

NO: Oletko erikoistumisen kannalla?

H25: Olen tietenkin. (Esitutkintaviranomainen)

Vastaavanlaisia näkemyksiä esitettiin myös sosiaalitoimen työntekijöiden haastatteluissa. Ihmiskauppa on yhden haastatellun sosiaalitoimen työntekijän mielestä niin harvinainen nimike, että ”jos tällainen keissi sattuu takahikiällä, ei voida olettaa, että joka paikassa olisi tähän asiantuntemusta”. Siksi hän peräänkuulutti yksikköä, joka voisi antaa apua tutkintaan. Toinen haastateltava totesi, että jonkinlainen ”back up” -tukea antava taho pitäisi olla, jossa tiedettäisiin, miten ihmiskauppatutkinnat kannattaa hoitaa. Hän myös totesi, että on

resurssien ja rahan hukkaamista, että yksittäisten poliisien pitäisi ”keksiä pyörä aina uudestaan”, kun ensimmäistä kertaa tulee ihmiskauppatapaus vastaan.

Haastatteluissa tuli esiin erilaisia malleja, jonka mukaan erikoistumista voitaisiin toteuttaa. Yksi ehdotus on KRP:n valtakunnallinen yksikkö tai tutkintatiimi, joka hoitaisi kaikkea tutkintaa, mutta niin, että siihen kytkettäisiin paikallistasolta tutkija mukaan varmistamaan paikallistuntemuksen huomioimisen tutkinnassa. Toinen vaihtoehto on alueelliset tutkintaryhmät, jotka hoitaisivat ihmiskauppatutkintaa. Kolmantena vaihtoehtona mainittiin erikoistuminen paikallistasolla, joskin tapauksia saattaa olla niin pieni määrä, ettei erikoistumisessa ole mieltä.

Jotkut haastateltavat eivät pitäneet erikoisyksiköitä tärkeinä, jos laitoksilla on jo osaamista tutkia ihmiskauppatapauksia. Erikoistumisen sijaan tulisi pikemminkin varmistaa, että osaamista ja tietoa jaetaan eri laitosten ja yksiköiden välillä. Osalle haastateltavista erikoistumiskysymys kiteytyi siihen, ettei poliisilla ole varoja perustaa erikoisyksiköitä eri rikoksille, vaikka erikoistumiselle olisi sinänsä tarvetta.

H29a: Jos pohditaan ihmiskauppaa ilmiönä niin se on totta kai vaan yksi nimike monien tai yksi rikoslaji monien, monien joukossa, mutta se täytyy rinnastaisin esim. vaatimaan seksuaalirikos- tai lapsiin kohdistuvaan tutkintaan, että siinä on tietynlaisia erityispiirteitä hyvin, hyvin, hyvin mittava määrä. Jos teet virheen kriittisessä vaiheessa juttua, niin voit pahimmassa tapauksessa menettää todella paljon. Esim jos mennään laajemmalle mallille, miten Ruotsissa on toteutettu monet asiat, että on ihmiskauppaan erikoistuneita poliisin yksiköitä niin, jos mietitään ihmiskauppatutkintaa niin se olisi tehokkain malli.

H29b: Se olis hieno mutta meillä ei ole varaa siihen.

H29a: Päästään realismiin, niin käytössä olevat resurssit niin meillä ei ole varaa. (Esitutkintaviranomaisia)

Resurssikysymys nousi esiin myös sisäministeriön hallinnonalan virkamiehiä koskevissa haastatteluissa päällimmäisenä syynä sille, ettei erikoisyksiköitä ole perustettu. Hallinnonalan haastatteluissa korostui myös ajatus, että keskitetyn yksikön sijaan jokaisella poliisilaitoksella pitää olla osaamista tutkia myös ihmiskaupparikoksia. Lisäksi ohjeistuksen ja esimerkiksi eri poliisilaitosten yhteisten tutkintaryhmien avulla voidaan tukea myös sellaisia poliisilaitoksia, joilla ei ole kokemusta ihmiskauppatutkinnasta.

9.5. Työsuojelutarkastajien näkemyksiä ihmiskaupan uhrien auttamisesta

Tässä selvityksessä haastateltiin kolmea Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen ulkomaalaistarkastajaa heidän kokemuksistaan ihmiskaupan uhrien tunnistajana.

9.5.1. Ilmitulo ja tunnistaminen

Ihmiskauppatauksia tulee työsuojelutarkastajien tietoon erilaisten yhteydenottojen kautta. Uhrin entinen työkaveri tai asiakas on voinut ottaa yhteyttä työsuojeluun, ja myös järjestöjen ja muiden viranomaisten kautta on tullut ilmi epäiltyjä tapauksia. Joskus uhrin maanmies/-nainen on ottanut yhteyttä työsuojeluun uhrin puolesta ja harvoissa tapauksissa tulkki on (uhrin suostumuksella) ottanut yhteyttä. Uhrit ottavat harvemmin itse yhteyttä työsuojeluun, vaan yhteydenotto tulee useimmiten jonkun välikäden kautta. Työsuojelutarkastajat korostivat, että ihmiskauppaa on vaikea tunnistaa, johtuen uhrin heikosta asemasta, yhteisen kielen puuttumisesta ja työnantajan läsnäolosta. Uhrit eivät uskalla tai osaa kertoa kokemuksistaan, tai eivät tiedä millä kaikilla tavoin työnantaja heitä käyttää hyväkseen. Usein tavallisella tarkastuksella ei myöskään välttämättä käydä työpaikan kaikissa tiloissa, joista saattaisi löytyä viitteitä esimerkiksi siitä, että työntekijät asuvat työpaikan yhteydessä.

Näitä [hyväksikäyttötapauksia] ei tule niin usein, mutta useimmiten kun tulevat, niin se on joku impulssi ulkoa. Joko työntekijä tai toinen viranomainen, joka ottaa yhteyttä. (H37)

Sinnekkin jos olisi mennyt tekemään tarkastusta niin eihän me välttämättä olisi sinne varastoon menty katsomaan. Jos ei olisi ollut mitään ennakkotietoa niin ei käydä missään varastoissa. Ja jos työvuorolista näyttää OK:lta. Siinä ne olivat menevinään pankkitilille ne rahat tai oli mennyt mutta se [työntekijä] ei ollut niitä saanut. Eihän se tarkastuksella selviä, jos työnantajan kanssa juttelee, että työnantaja itse käyttääkin pankkikorttia. Kaikki tällainen info tulee työntekijältä itseltään eikä ne siinä tarkastuksella tällamoista pysty kertomaan. Rakennusalan tapaukset, jotka on tullut tarkastuksella [ilmi] niin on ollut ulkomaisia yrityksiä, niin ne on tyhmyyksissään lähettänyt meille sellaiset palkkatiedot, että palkka on jotain kolme euroa, että se on sitten tavallaan helppo. Se vähän riippuu tilanteesta. Sitten kun mennään vakavampiin, missä rupeaa olemaan ihmiskaupan kaltaisia piirteitä, ne harvoin normitarkastuksessa [tulevat ilmi], niin sellaiset elementit ei välttämättä käy ilmi, ellei satuisi silleen, että olisi joku tulkki tai muuten löytyisi yhteinen kieli ja työnantaja ei olisi siellä. Olisihan se teoriassa mahdollista, että työntekijä rupeisi tarkastuksella kertomaan, mutta [sellaista] ei ole vielä tapahtunut. (H36)

Työsuojeluhallinnon tärkein tehtävä on valvoa työsuojelua koskevien säännösten ja määräyksien noudattamista, eli käytännössä sitä, että työnantajat noudattavat lakisääteisiä velvoitteitaan.⁸⁶ Työsuojelutarkastuksella tarkastaja havainnoi työolosuhteita keskustelun ja asiakirjojen perusteella sekä työpaikkakierroksella. Lopuksi tarkastaja kertoo, minkälaiseksi hän arvioi työympäristön ja mitä mahdollisia työsuojelulainsäädännön vastaisia asioita hän on havainnut. Näistä hän antaa toimintaohjeita ja kehoituksia, jotka kirjataan tarkastuskertomukseen. Jos työsuojelutarkastaja epäilee rikosta, on hänellä velvollisuus ilmoittaa asiasta

⁸⁶ <http://www.tyosuojelu.fi/tyosuojelu-tyopaikalla/vastuut-tyosuojelussa>

poliisille.⁸⁷ Työsuojeluviranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa poliisille, jos tarkastuksen yhteydessä tulleen tiedon perusteella on perusteltua epäillä ulkomaalaisrikkomusta (UlkomL 185 §), työnantajan ulkomaalaisrikkomusta (UlkomL 186 §), luvaton työvoiman käyttöä (RL 47 6 a §), työsyryntää (RL 47 3 §), tai kiskonnantapaista työsyryntää (RL 47 3 a §). Ihmiskaupparikos ei kuulu niihin rikoksiin, joista työsuojeluviranomaisilla on ilmoitusvelvollisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2015 annettu ohje ulkomaisen työvoiman valvonnasta sisältää liitteen, jossa on muistioon koottu mitä työsuojelutarkastajat voivat tehdä kohdatessaan mahdollisen ihmiskaupan uhrin (STM 2015). Muistiossa korostetaan, että työsuojelutarkastajien tulee huomioida ihmiskaupan mahdollisuus, ohjata mahdolliset uhrit auttamisjärjestelmään, ja tehdä ilmoitus poliisille esimerkiksi kiskonnantapaisten työsyryntöjen nimikkeellä (em., 18). Haastatellut työsuojelutarkastajat pitivät tärkeänä, että myös ihmiskauppa kuuluisi heidän ilmoitusvelvollisuutensa piiriin.

Joskus voi olla tilanne esimerkiksi se, että työntekijällä on aina samat vaatteet tai että ei ole mitään talvivaatteita. Jos asuu ravintolan takahuoneessa ja ei ole mitään, niin kyllä se tilanne aika surkea silloin on. Eikä oikeastaan avunpyytäminen ole kovin helppoa, jos osaat vain kiinan kieltä ja etkä tunne ketään. Ei ole kovin yksinkertaista. Sen vuoksi olen sitä mieltä, että kylä työsuojelutarkastajan pitäisi pystyä havainnoimaan koska eihän siellä oikeastaan käy kukaan muu kuin me. Asiakas ei näe näitä kiinalaisia kokkeja. (H38)

Kuten tämä työsuojelutarkastaja korostaa, on tarkastaja usein ainoa henkilö, jolla on pääsy työpaikoille, ja joka voisi tunnistaa hyväksikäyttötapauksia. Työsuojelulla on siten merkittävä rooli myös (työperäisen) ihmiskaupan yhtenä tunnistajana.

9.5.2. Työsuojelun ja esitutkintaviranomaisten yhteistyö

Haastatteluissa tuli esiin, että työsuojelun ulkomaalaistarkastajat tekevät läheistä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten (poliisi ja rajavartiolaitos) kanssa. Työsuojelutarkastajat ovat joissain tapauksissa pyytäneet esitutkintaviranomaisten edustajia mukaan työsuojelutarkastuksille, etenkin jos kyseessä on ollut potentiaalisesti vaarallinen tilanne, tai jos tiedossa on ollut, että työnantaja voi olla aggressiivinen ja uhreja on voitava viedä turvaan.

[Työntekijä] asui patjan päällä siellä [työpaikalla]. Työnantaja tuli tarkastuksen kuluessa [paikalle]. Otettiin puhelimitse tulkkaus. [...] työntekijä sanoi meille tulkin välityksellä, että täällä on henkilö jota hän pelkää. Kysyttiin, kuka se on ja hän sanoi, että se on se työnantaja ja voiko hän lähteä teidän kanssa täältä pois. Otettiin hänen tavarat pois ja [esitutkintaviranomainen] järjesti majoituksen hänelle ja kuulusteli hänet. (H38)

Työsuojelutarkastajat kehuivat ja kiittivät yksittäisiä esitutkintaviranomaisten edustajia yhteistyöstä ja hyvästä tutkinnasta. Niin esitutkintaviranomaisten kuin työsuojelutarkastajien haastattelujen perusteella näyttää siltä, että osa esitutkintaviranomaisista osaa tutkia ihmiskauppaa erittäin hyvin, ja etenkin heidän kanssaan työsuojelutarkastajilla on hyvä yhteistyö. Samalla haastatellut työsuojelutarkastajat kuitenkin myös kritisoivat toisia esitutkintaviranomaisten edustajia siitä, että joissain tapauksissa on ollut vaikea saada esitutkintaviranomaisia tarttumaan tietoon tulleisiin hyväksikäyttöepäilyihin. Tarkastajat arvelivat tämän johtuvan osittain priorisoinnin puutteesta, mutta myös osaamisen ja kiinnostuksen puutteen. Myös rikosilmoitusten vastaanottamisessa on työsuojelutarkastajien mielestä parantami-

⁸⁷ <http://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/toiminta/tyosuojelutarkastus>

sen varaa, ettei käy niin, että tapauksia ei kirjata rikoksiksi tai ettei tapauksista tunnisteta hyväksikäytön piirteitä. Samoin jo tutkinnassa olevissa tapauksissa on lopetettu tutkinta, vaikka työsuojelutarkastajan mielestä olisi syytä jatkaa tutkintaa.

Jos joku menee [poliisiin] päivystykseen tekemään rikosilmoituksen, että millä nimekkeellä kirjataan, jos sanoo että en ole saanut palkkaa. Harvemmin sellaisesta mitään ihmiskauppaa aloitetaan. Mitäköhän olen nähnyt olisiko joku petos tai jotain tällaista. En tiedä miten ne sitten etenee poliisissa, että huomaako sitten kun menee jollekin [tutkijalle], että onko muustakin kyse. Tutkitaanko jonain vai jääkö S:ksi [sekalaisilmoitukseksi]. Riippuu aika paljon tuurista ja siitä onko tällä avustaja uhrilla. (H36)

Poliisissa on ollut sellaisia tapauksia, että etsitään syytä millä perusteella voitaisiin lopettaa esitutkinta. Joko uhrin ei vaadi mitään tai se tulee liian kalliiksi tai ei saada ulkomailta tietoja. (H38)

Se, mikä korostui työsuojelutarkastajien haastatteluissa, on se, että on tärkeää toimia nopeasti tilanteissa, joissa hyväksikäytön uhrin ovat vaarassa. Tarkastajat totesivat, että hallinto ei välttämättä helposti taivu kiireelliseen toimintaan. Tarkastajat kuitenkin painottivat, että kyseessä voi olla työntekijöiden turvallisuus ja ruumiillinen koskemattomuus. Siksi jotkut tarkastajat saattavat tehdä uhrin auttamiseksi tarkoitettuja väliintuloja työsuojelutarkastuksen verukkeella tapauksissa, jossa on tiedossa, että työpaikalla on esimerkiksi fyysisesti heikossa kunnossa olevia työntekijöitä, jotka tarvitsevat apua, mutta eivät itse osaa tai pysty sitä hakemaan. On kuitenkin epäselvää, onko tällainen toiminta ja uhrin turvallisuuden varmistaminen yleisesti käytössä oleva käytäntö työsuojeluviranomaisten piirissä.

Meidänkään hallinnossa ihmiset eivät ole tottuneet, että pitää toimia nopeasti. Sinne mennään nopeasti ja jos uhrin haluaa sieltä pois, niin ne otetaan heti mukaan. Vaikka olisi omalla autolla niin ne otetaan vaan kyytiin ja tavarat kerätään ja lähdetään. Ei siinä voi sanoa, että me tullaan ensi viikolla. Poliisillekin olen sanonut, että jos pyydätte työnantajan kuulusteluun niin sitä ennen uhrin ainakin pitää olla pois sieltä. Siinä on väkivallan uhka uhreille. (H38)

9.5.3. Työsuojelun rooli ja sen kehittäminen

Jotkut haastatellut esitutkintaviranomaiset korostivat työsuojelutarkastajien roolia ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa (tätä ei esitutkintaviranomaisilta eksplisiittisesti kysytty, mutta pari haastateltavaa nosti sen itse esiin haastattelussa). Esitutkintaviranomaiset voivat pyytää työsuojelutarkastajilta lausuntoja työperäisen hyväksikäytön tapauksiin liittyen tai pyytää heitä todistajiksi oikeuteen. Koska ihmiskauppa nimikkeenä ei kuulu työsuojelun ilmoitusvelvollisuuden piiriin, on näissä tapauksissa ollut kiskonnantapainen työsyryntä rinnakkaisena nimikkeenä. Työsuojelun kanssa yhteistyötä tehneet esitutkintaviranomaiset kummastelivat käytäntöä, jonka mukaan työsuojelutarkastajat eivät voi antaa lausuntoja tai arvioita ihmiskauppatapauksissa. Yhden haastatellun työsuojelutarkastajan mielestä tilanne saattaa johtaa myös siihen, että tapaukset etenevät lievemmillä rikosnimikkeellä, kuten kiskonnantapaisena työsyryntänä, koska näissä tapauksissa työsuojelutarkastajalla on mahdollisuus antaa lausunto.

Mä näen, että [työsuojelutarkastajat] olisivat keskeisessä roolissa tässä tunnistamisessa. Musta tuntuu oudolle, että heillä on silmät [tarkastuksilla], ja voisivat antaa sitä omaa substanssia ja asiantuntijuutta. Mun aivoihin ei ole

tullut järkevää juttua, että miksi tämän pitää olla näin, että miksi se ei voisi olla toisella tavoin. (Esitutkintaviranomainen H35a)

NO: Näetkö että se vaikuttaa siihen, miten poliisi lähtee tutkimaan, se että työsuojelu pystyy tekemään ilmoituksen vain tietyn tyyppisistä rikoksista?

H38: Joo kyllä se varmasti vaikuttaa silloin kun näitä ilmoituksia tehdään koska mä luulen, että poliisi ja syyttäjät valitsevat helpommin sen lievemmän rikoksen. Että sillä tavalla sillä on varmasti vaikutusta.

Haastatteluissa tuli ilmoitusvelvollisuuden alaisten nimikkeiden rajoittamisen lisäksi esiin työsuojelutarkastajien suuri työmäärä. Kaikilla tarkastajilla on tulostavoitteet, joiden mukaan heidän pitää tehdä tietty määrä tarkastuksia vuosittain. Hyväksikäyttö- ja syrjintätapaukset ovat usein monimutkaisia ja aikaa vieviä, ja jos yksittäinen tarkastaja panostaa niihin, voi hänen olla vaikea saavuttaa vuodelle asetetut tulostavoitteet. Yksi haastateltu työsuojelutarkastaja toivoi tarkastusten määrän sijaan keskittymistä laatuun, ja tiiviimpää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa hyväksikäytön tunnistamiseksi ja sen tutkimiseksi.

H37: Minulla on lähemmäs 120 tarkastusta vuosittain, mutta jos mietitään miten monimutkaisia tällaiset tapaukset voivat olla, miten kauan aikaa niihin menee. Tämä työmäärä, työtaakka, ei ole mitään mahdollisuutta, jos pitäisi hoitaa edes kaikki syrjintäjutut, tulisi burn out. Monta viikkoa [voi mennä] yhteen tapaukseen, ja minun pitäisi tehdä kaksitoista tarkastusta kuukaudessa.

NO: Mitä tälle asialle pitäisi tehdä?

H37: Mielestäni osa työstämme on väärin fokusoitu juuri työmäärän takia. Nythän me teemme valvontaa, joka on massavalvontaa. Jos ajattelee, että tekisimme yhteistyötä eri viranomaisten, esimerkiksi poliisin kanssa, niin silloin varmaan löytäisimme, nämä tapaukset, jotka vaatisivat huomiota. Sen sijaan tehdään tällaista massavalvontaa massavalvonnan takia.

Haastatellut työsuojelutarkastajat toivat esiin myös tarpeen lisätä työsuojeluviranomaisten omaa osaamista. Heidän mukaansa ulkomaalaistarkastajien ohella kaikkien työsuojelutarkastajien olisi hyvä saada koulutusta ihmiskaupasta ja työperäisestä hyväksikäytöstä, ja myös siitä, mitä tehdä, jos kohtaa hyväksikäytetyn henkilön.

Tarve tunnistaa uhreja olisi yhä tärkeämpi ja varmaan kaikkien tarkastajien pitäisi saada jonkinlainen koulutus siinä. (H38)

Muistan, että olin yllättynyt [kohdatessani ensimmäisen ihmiskauppatapauksen] enkä tiennyt mitä olisi pitänyt tehdä. Eihän sitä jatkuvasti tule miettiä näitä asioita, ja ne unohtuvat helposti, ja sitten pitää aloittaa alusta ja miettiä mitä teen tälle tapaukselle, jos sellainen tulee vastaan. (H37)

9.5.4. Yhteistyö auttamisjärjestelmän kanssa

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen mukaisesti työsuojeluviranomainen voi ohjata työpaikatarkastuksilla tai muutoin ilmi tulleet mahdolliset ihmiskaupan uhrin ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään, ja tarvittaessa työsuojeluviranomainen tekee uhrin puolesta esityksen auttamisjärjestelmään hyväksymisestä (STM 2015, 18). Haastatteluissa tuli ilmi tapauksia, jotka on työsuojelutarkastuksen seurauksena ohjattu auttamisjärjestelmään. Osassa

tapauksia työsuojelutarkastaja on tehnyt esityksen auttamisjärjestelmään, mutta osassa tapauksia toinen viranomainen on tehnyt sen.

Sitten on ollut pari tapausta, kun ollaan menty työpaikalle, niin ollaan saman tien otettu sieltä uhri mukaan. Siinä on ollut mukana [esitutkintaviranomainen] ja he ovat hoitaneet esityksen tekemisen. (H38)

Työsuojelutarkastajien mielestä auttamisjärjestelmä toimii pääasiassa hyvin. Työsuojelutarkastajat saavat harvemmin tietoa auttamisjärjestelmästä, kun uhri on sinne esitetty, joten heidän on vaikea arvioida auttamisen toimivuutta. Auttamisjärjestelmä on haastateltavien mukaan kuitenkin antanut työsuojelutarkastajille neuvoja puhelimitse ja myös auttanut tulkauksen järjestämisessä sellaisissa tapauksissa, jossa Aluehallintovirasto ei ole suostunut maksamaan tulkia asioiden selvittelyyn työsuojelutarkastajan kanssa.

Yhdessä tapauksessa työsuojelutarkastajalla oli huono kokemus yhteydenotosta auttamisjärjestelmään, jossa auttamisjärjestelmän edustaja oli keskittynyt siihen, onko työntekijällä passia hallussaan.

Minusta kuulosti hieman kummalliselta, että tässä tapauksessa evättiin [pääsy auttamisjärjestelmään]. Voihan olla, että kyseessä oli väärinkäsitys, ja voihan olla, että työtavat ovat sittemmin muuttuneet. Minulle jäi käsitys, että kriteeri [auttamisjärjestelmään] pääsulle on, että joku on takavarikoinut passisi. (H37)

Hyväksikäytetyt henkilöt saattavat pyytää apua heitä auttaneelta työsuojelutarkastajalta, jolla kuitenkin ei virkansa puolesta ole mahdollisuuksia tarjota käytännön apua esimerkiksi asumisen tai toimeentulon järjestämiseksi tai konkreettisesti mennä sosiaalitoimistoon henkilön kanssa järjestelmään asioita. Auttamisjärjestelmän sijaan haastatteluissa nousikin esiin yhteistyö Rikosuhripäivystyksen (RIKU) kanssa ja RIKUn tärkeä rooli uhrien auttamisessa.

Siihenkin just kaipaa apua, että mistä hakea ja näin. Olen joillekin antanut tai soittanutkin jonkun puolesta kiirepäivystykseen mutta enhän voi kenenkään kanssa sinne lähteä. On hyvä, kun on toi RIKU että sieltä joku voi lähteä. En mä pysty kenenkään kanssa lähtemään sosiaali[toimistoon], vaikka sille olisi tarvetta, niin en pysty omassa roolissa sossuun lähtemään. (H36)

Työsuojelutarkastajilla oli myös kriittinen käsitys kuntien mahdollisuuksista auttaa uhreja etenkin majoituksen järjestämisessä, etenkin kiireellisissä tilanteissa, joissa työpaikalta ”pelastetut” (kunnassa asuvat) uhrit pitäisi saada kunnan järjestämään majoitukseen.

Mulla on se käsitys, että se asia on huonosti hoidettu. Pienemmissä kunnissa ei varmaan saa mitään ja sitten isommissa siitä on vasta nyt ruvettu keskustelemaan. Mun nähdäkseni kunta on aika byrokraattinen ja mä sanoisin, että jos mulla on nyt kaksi uhria ja pitäisi tänään saada joku majapaikka. Mä en henkilökohtaisesti usko, että kunta järjestää sitä. (H38)

9.5.5. Auttamisen kehittäminen

Työsuojelutarkastajilta kysyttiin myös heidän näkemyksiään ihmiskaupan uhrien auttamisen kytköksestä rikosprosessin etenemiseen. Kuten esitutkintaviranomaiset, myös työsuojelutarkastajat nostivat esiin rikosnimikkeiden rinnakkaisuuden, ja tutkinnan vaikeuden.

Alkuvaiheessa on hankala tietää, mikä nimike on ja poliisi ei välttämättä uskalla lähteä ihmiskaupalla liikkeelle. Tässähän helposti tippuu osa uhreista pois varsinkin, kun kiskonnantapaisten ja ihmiskaupan välinen raja on niin häilyvä. Tosi törkeitä hyväksikäyttötapauksia on mennyt kiskonnantapaisten, että onhan se tosi ongelmallista. On sellaisia hyväksikäytön uhreja, joille ei ole tarjottu apua. (H36)

Haastatellut työsuojelutarkastajat näkevät konkreettisesti työssään ne uhrit, jotka eivät saa apua auttamisjärjestelmästä, jos tapausta ei tutkita ihmiskauppana. Työsuojeluviranomaisena heillä ei ole toimivaltaa tai mahdollisuuksia auttaa näitä henkilöitä, mutta heillä on huoli näiden henkilöiden tilanteesta.

Meillä on systeemi, ymmärrän, että vakavimmat tapaukset ovat ihmiskauppaa, mutta jos ajatellaan, että on tietty määrä ihmiskauppaa mutta sen lisäksi on monta kertaa enemmän kiskonnantapaista. Ja sitten on monta, monta kertaa enemmän pelkkää työsyryntää. Jos ajatellaan kiskonnantapaista niin ei hän niille minun tietääkseni ole mitään [auttamis]systeemiä. Joku joka on sen uhri, ehkä hänet ohjataan sosiaalitoimeen. Ymmärrän, että tätä pitää johonkin pisteeseen rajoittaa, mutta silti, jos asiaa ajattelee, niin ne [nimikkeet] ovat kuitenkin aika lähellä toisiaan. (H37)

Eihän mulla ole kokemusta kuin vain työperäisestä mutta varmaan seksuaalipuolella voi olla sama ongelma nimekkeiden kanssa. Kun ihmiskauppanimeke kuitenkin on aika harvinainen vielä ja se että jos miettii että uhrit voi olla ihan samassa asiassa, vaikka kiskonnantapainen työsyryntä, että asuu työnantajan luona ja kun menee sukset ristiin, niin joutuu kadulle. Jos uhrit tulee jostain kaukaa, niin onhan ne ihan heitteillä sitten, jos ei ole mitään tahoa joka pystyy auttamaan. Ilman asuntoa, työpaikkaa, kielitaitoa tuolla jossain. Työsuojelun rooli ei ole se, että auttaa uhreja. Me tehdään ilmoituksia poliisille ja valvotaan ja ohjataan auttamisjärjestelmän kyllä, mutta jos ei pääse auttamisjärjestelmään niin ei me olla se viimeisen portaan taho. Ei niillä uhreilla oikeasti ole mitään. Ei täällä pystytty tarjoamaan työnvälitystä tai sosiaalipalveluita tai mitään muutakaan. (H36)

Haastatteluissa nousi siis esiin tarve joko laajentaa nykyistä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää myös rinnakkaisten rikosnimikkeiden uhreille, tai vaihtoehtoisesti, yleisempi apu rikoksen uhreille, joka auttaisi eri tilanteissa olevia uhreja.

10. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Selvitys toteutettiin valtioneuvoston TEAS-rahoituksella yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (HEUNI) yhteistyönä. Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. Selvityksessä tarkasteltiin sitä, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevia vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) säännöksiä sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua Suomessa toteutuu.

Vastaanottolain soveltamista tarkasteltiin seuraavien kolmen kokonaisuuden kautta: ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään, ihmiskaupan uhrin palveluiden saajina sekä auttamisen yhteys rikosprosessiin. Selvityksessä pyrittiin vastaamaan kysymyksiin muun muassa siitä, ketkä ohjautuvat ja pääsevät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään, miten uhrin tunnistetaan ja millaisia oikeusvaikutuksia niin sanotulla varsinaisella tunnistamisella on. Lisäksi pyrittiin selvittämään, millainen rooli kansalaisjärjestöillä on uhrien tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmään ohjautumisessa.

Uhrien palveluiden saamista tarkasteltiin siltä osin, miten kaksijakoinen (kunnat/Joutsenon vastaanottokeskus) ihmiskaupan uhrien auttamismalli käytännössä toimii sekä vastaavtko annetut palvelut ihmiskaupan uhrien tarpeita ja lainsäädäntöä. Selvityksessä pyrittiin myös vastaamaan auttamisen ja rikosprosessin kytköstä koskeviin kysymyksiin, kuten siihen, millä perusteella auttamisjärjestelmään pääsee, milloin apu alkaa ja loppuu ja jääkö uhreja tosi-asiassa avun ulkopuolelle, jos heitä ei rikosoikeudellisessa prosessissa tunnisteta ihmiskaupan uhriksi.

Selvityksen aineisto koostui asiakirja- ja haastatteluaineistosta. Asiakirja-aineistossa oli kunnilta ja Joutsenon vastaanottokeskukselta saatuja asiakkaita koskevia asiakirjoja ja päätöksiä vuosilta 2014–2016. Kuntia koskeva aineisto koostui 36:sta auttamisjärjestelmässä olleesta ihmiskaupan uhrista, jotka ovat olleet kuntien järjestämien auttamistoimien piirissä. Aineistossa oli myös 30 Joutsenon vastaanottokeskuksen järjestämisvastuulla olevan asiakkaan asiakaskertomukset. Lisäksi aineistossa oli 316 auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätöstä, 48 auttamisjärjestelmästä poistamista koskevaa päätöstä sekä 18 ihmiskaupan uhrin varsinaista tunnistamista koskevaa päätöstä vuosilta 2014–2016. Lisäksi aineistossa oli eri ministeriöistä saatavissa oleva virallisaineisto (ml. ihmiskaupan vastaiset toimintasuunnitelmat, lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun asetettujen työ- ja ohjausryhmien kokouspöytäkirjat sekä lainsäädäntömuutosehdotuksia kommentoivat lausunnot) ja eduskunnan valiokuntien kirjallinen aineisto.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi ihmiskaupan uhreja koskevia asiakastietoja 13 kunnan sosiaalitoimelta, joissa on ollut ihmiskaupan uhreja auttamistoimien piirissä. Seitsemän kuntaa vastasi tietopyyntöön. Vaikka selvityksen asiakirja-aineisto on laaja, moni kunta jätti vastaamatta selvityksen tekijän lähettämään tietopyyntöön resurssipulaan vedoten.

Haastatteluaineisto koostuu yhteensä 46:stä haastattelusta, joissa oli yhteensä 83 haastateltavaa henkilöä. Haastatteluja tehtiin eri puolilla Suomea. Haastateltavat olivat muun muassa Joutsenon vastaanottokeskuksen, uhreja auttavien kansalaisjärjestöjen, kuntien sosiaalitoimen ja vastaanottokeskusten työntekijöitä, poliiseja, syyttäjiä, työsuojelutarkastajia, terveydenhuollon, rajavartiolaitoksen sekä ministeriöiden ja valtion virastojen edustajia.

Tässä luvussa asiakirja- ja haastatteluaineistojen analyysin pohjalta saadut tulokset on kootu yhteen ja niiden pohjalta tehdään johtopäätöksiä ja annetaan suosituksia. Samalla on arvioitu lainsäädännön soveltamista suhteessa ihmiskaupan auttamista koskevaan lainsäädäntöön sekä tarkasteltu vastaanottolakia ja sen soveltamista kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja auttamisjärjestelmään ohjautuminen

Alkuvaiheen tunnistaminen. Ihmiskaupan uhrien tunnistamisella voidaan tarkoittaa montaa eri asiaa. Yleisellä tasolla tunnistaminen tarkoittaa prosessinomaista toimintaa, jonka tavoitteena on ensisijaisesti uhrin kertomuksen perusteella arvioida, onko henkilö ihmiskaupan uhri, ja ryhtyä toimenpiteisiin uhrin auttamiseksi ja suojelemiseksi. Tunnistaminen alkaa siitä hetkestä, kun jollain toimijalla herää ajatus, että hänen asiakkaansa tai kohtaamansa henkilö saattaa olla ihmiskaupan uhri. Toimija tai taho ryhtyy tämän jälkeen tarkemmin selvittämään henkilön olosuhteita ja tilannetta. Ajatus voi vahvistua, jolloin henkilö voidaan hänen suostumuksellaan ohjata viranomaisavun piiriin ja hänelle voidaan antaa ihmiskaupan uhriin kuuluvia erityisiä palveluita yksilöllisen tarvearvion perusteella. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttaminen on Joutsenon vastaanottokeskukseen sijoitetun ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja kuntien vastuulla.

Tunnistaminen on monesti aikaa ja resursseja vievä, monipolvinen prosessi. Toisin kuin usein saatetaan kuvitella, tunnistaminen ei ole nopea tai hetkellinen teko. Joissain tilanteissa voi kestää päiviä, kuukausia, joskus jopa vuosia, ennen kuin tunnistettava henkilö kykenee kertomaan riittävästi kokemuksistaan ja antamaan suostumuksensa siihen, että hänet voidaan ohjata ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Osa uhreista ei välttämättä koskaan anna suostumustaan auttamisjärjestelmään ohjaamiselle. Selvityksen mukaan tunnistamista järjestöissä vaikeuttaa se, ettei järjestöillä ole riittävästi resursseja alkuvaiheen tunnistamistyöhön.⁸⁸

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista hankaloittavat erilaiset epävarmuudet ja epäselvyydet. Ne liittyvät esimerkiksi uhrin maassaolotatukseen, turvallisuuteen, uhrin lasten asemaan ja tilanteeseen, toimeentuloon ja arjesta selviytymiseen. Uhrit voivat olla psyykkisesti erittäin huonokuntoisia ja heidän avuntarpeensa voivat olla moninaisia. Haastatellut asiantuntijat korostivat, että vakavasti traumatisoitunut henkilö ei aina toimi johdonmukaisesti, eikä hänen muistinsa toimi normaalisti. Tämä voi vaikeuttaa sekä uhrin tunnistamista että hänen auttamistaan.

Esittäminen ja ohjautuminen auttamisjärjestelmään. Esitunnistamisella tarkoitetaan vastaanottolain 34 §:n mukaista esitystä auttamisjärjestelmään ottamisesta sekä 35 §:n mukaista auttamisjärjestelmään ottamista. Auttamisjärjestelmään otetaan esityksen perusteella. Esityksen voi tehdä uhri itse tai häntä edustava taho, kuten kansalaisjärjestö, viranomainen (kuten esitutkintaviranomainen, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö, työsuojelu, Maahanmuuttovirasto), oikeudellinen avustaja/edustaja tai uhrin läheinen henkilö.

Selvityksen mukaan eniten esityksiä vuosina 2014–2016 tekivät vastaanottokeskukset. Yli kolmannes esitetyistä henkilöistä sai kielteisen päätöksen. Toiseksi eniten esityksiä teki poliisi, ja näistä uhreista lähes kaikki otettiin auttamisjärjestelmään. Maahanmuuttoviraston tekemien esitysten määrä nousi huomattavasti selvityksen ajanjaksolla, ja useimmiten sen tekemät esitykset hyväksyttiin. Oikeudellisten avustajien tekemien esitysten määrä oli pieni,

⁸⁸ Vuoden 2017 Yhteisvastuukeräyksen varoja on ohjattu ihmiskaupan vastaiseen järjestötyöhön ja näin ollen näitä avustusvaroja saaneiden järjestöjen ihmiskaupan vastainen työ on tällä hetkellä vahvistunut. Rahoitus ei ole pysyvää.

ja yli puolet heidän esittämistään henkilöistä sai kielteisen päätöksen. Järjestöjen tekemien esitysten osuus oli pieni, ja kielteisten päätösten osuus esityksistä oli noin neljännes.

Esityksen tekemistä ihmiskaupan uhrin ottamiseksi auttamisjärjestelmään ei koeta vaikeaksi, ja tästä näkökulmasta kynnys auttamisjärjestelmään hakeutumiselle ei ole korkea. Haastatellut toivat kuitenkin esiin epätietoisuutensa siitä, kuinka yksityiskohtainen esityksen auttamisjärjestelmään ottamiseksi tulisi olla. Yhtäältä tuotiin esiin se, että esityksen tulisi olla riittävän yksityiskohtainen, jotta auttamisjärjestelmä voi arvioida uhrin kertomuksen uskottavuutta ja avuntarvetta. Toisaalta haastatellut järjestöjen edustajat ja vastaanottokeskusten työntekijät toivat esiin sen, että kovin yksityiskohtaisesta esityksestä voi olla jopa haittaa asiakkaalle, jos asiakkaalla on meneillään esimerkiksi turvapaikkaprosessi. Jos esityksessä auttamisjärjestelmään tulee ilmi turvapaikkapuhuttelusta eriäviä kertomuksia tai yksityiskohtia, voi tämä kyseenalaistaa asiakkaan uskottavuuden auttamisjärjestelmään hakeutumisessa. Toisaalta mahdolliset ristiriitaisuudet voivat vaikuttaa kielteisesti turvapaikka- ja oleskelulupaprosessissa.

Vuosina 2014–2016 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä 65 % oli turvapaikanhakijataustaisia. Selvityksen kolmivuotisen aineiston perusteella kaikista auttamisjärjestelmälle tehdyistä esityksistä suurin osa koski seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi joutuneita henkilöitä (n. 40 %). Toiseksi yleisin hyväksikäyttötarkoitus oli työvoiman hyväksikäyttö, jonka uhriksi oli joutunut noin 31 % esitetyistä henkilöistä. Näiden jälkeen yleisimmät yksittäiset hyväksikäytön muodot olivat avioliittoon pakottaminen sekä hyväksikäyttö kotityössä. Alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä auttamisjärjestelmässä kasvoi vuosien 2014 ja 2016 välillä. Lisäksi auttamisjärjestelmään esitettiin muun muassa rikollisuuteen ja sotilaalliseen toimintaan pakotettuja henkilöitä sekä elinkaupan tai sen yrityksen kohteeksi joutuneita henkilöitä. Selvityksen perusteella näitä muita ihmiskaupan hyväksikäyttötarkoituksia tunnistetaan viranomaistoiminnassa kuitenkin edelleen heikosti ihmiskaupaksi.

Vuosina 2014–2016 kaikista auttamisjärjestelmään esitetyistä henkilöistä 38 % oli nigerialaisia, ja lähes kaikki heistä olivat joutuneet seksuaalisen hyväksikäytön kohteiksi Italiassa, Espanjassa tai Kreikassa. Selvitys vahvistaa sen käsityksen, ettei auttamisjärjestelmään esitetä juuri lainkaan sellaisia seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi joutuneita henkilöitä, jotka olisivat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi Suomessa. Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin eivät hakeudu auttamisjärjestelmään. Haastatteluaineiston mukaan syitä hakeutumatta jättämiselle on monia. Keskeisenä syynä tähän etenkin järjestöjen edustajat mainitsivat sen, että järjestelmän uhri-lähtöisyys on heikko, ja sen yhteys rikosprosessiin on vahva. Haastatellut järjestöjen edustajat pitivät uhrien ohjautumisen näkökulmasta erityisen haasteellisenä sitä, että tieto auttamisjärjestelmään otetusta uhrista menee väistämättä poliisille.

Auttamisjärjestelmän päätöksenteko. Selvityksen kolmivuotisen aineiston perusteella auttamisjärjestelmään hyväksyttiin 75 % esitetyistä uhreista. Selvityksen ajanjaksona auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä noin kolmannes otettiin järjestelmään esitutinnan perusteella. Selkeä enemmistö uhreista hyväksyttiin auttamisjärjestelmän asiakkaaksi muiden olosuhteiden perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijoiden kertomuksessa oli viitteitä ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Osa auttamisjärjestelmään ottamista koskevista päätöksistä, myös kielteisistä, tehtiin tapaamatta uhria. Selvityksen mukaan kielteisen päätöksen saaneista 44 % oli seksuaalisesti hyväksikäytettyjä. Suuri osa heistä oli ulkomailla ihmiskaupan uhriksi joutuneita naisia, jotka hakivat Suomesta myös turvapaikkaa. Heihin kohdistunutta hyväksikäyttöä ei pääsääntöisesti tutkittu Suomessa, ja tämä näyttäisi selvityksen mukaan vaikuttavan myös heidän pääsyynsä auttamisjärjestelmään.

Selvityksen mukaan yksi yleinen kielteisen päätöksen peruste oli se, ettei hakijan vapautta ollut auttamisjärjestelmän käsityksen mukaan riittävästi rajoitettu, jotta tapahtunut hyväksikäyttö voitaisiin tulkita ihmiskaupaksi. Vastaanottolain esitöiden mukaan auttamisjärjestelmään tulisi kuitenkin päästä matalalla kynnyksellä henkilön oman uskottavaksi arvioidun kertomuksen perusteella ja esityksessä esiin tuotujen seikkojen perusteella. Auttamisjärjestelmässä ei aina näytetä riittävästi huomioitavan psyykkisiä painostuskeinoja ottamista koskevassa päätöksenteossa. Auttamisjärjestelmä myös pyytää usein lisätietoa muilta viranomaisilta ennen kuin se tekee päätöksen auttamisjärjestelmään ottamisesta. Lisäinformaation pyytäminen ei saisi johtaa auttamisjärjestelmään ottamisen kynnyksen nousemiseen korkeammalle kuin laki edellyttää. Olennaista tulisi olla uhrin kokonaistilanteen ja sen hetken avuntarpeen arviointi.

Vastaanottolain 38 §:n mukaan varsinaisen tunnistamisen tekee esitutkintaviranomainen, syyttäjä, tuomioistuim, Maahanmuuttovirasto, ja joissain rajatuissa tapauksissa auttamisjärjestelmä. Auttamisjärjestelmä voi varsinaisesti tunnistaa henkilön ihmiskaupan uhriksi, jos esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa, mutta on perusteltua syytä katsoa, että auttamisjärjestelmään otettu henkilö on joutunut ihmiskaupan uhriksi ulkomailla. Vaihtoehtoisesti auttamisjärjestelmä voi varsinaisesti tunnistaa uhrin, kun esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että henkilön on katsottava joutuneen ihmiskaupparikoksen uhriksi, mutta asiaa ei ole voitu toimittaa syyttäjälle käsiteltäväksi, koska asiassa ei voida nostaa syytettä ketään vastaan.

Vastaanottolain tavoitteena on, että kaikille auttamisjärjestelmään otetuille ihmiskaupan uhreille tehdään varsinainen tunnistamispäätös. Selvityksen perusteella näyttää siltä, että tällä hetkellä tämä tavoite ei toteudu. Auttamisjärjestelmän tekemiä varsinaisia tunnistamispäätöksiä on toistaiseksi tehty suhteellisen vähän. Selvityksen aineistosta ei selviä se, millä perusteella auttamisjärjestelmän asiakkaat valikoituvat varsinaiseen tunnistamisenmenettelyyn. Suurin osa tunnistamisenmenettelyyn tuoduista uhreista tunnistetaan ihmiskaupan uhreiksi. Varsinaisia tunnistamispäätöksiä on selvityksen mukaan tehty sillä perusteella, ettei asiassa ole avattu Suomessa esitutkintaa ihmiskauppanimikkeellä, mutta henkilön on silti perustellusti katsottu joutuneen ihmiskaupan uhriksi esimerkiksi ulkomailla.

Selvityksestä kävi ilmi, että auttamisjärjestelmäkin pitää varsinaista tunnistamista koskevan lainsäädännön soveltamista haastavana. Auttamisjärjestelmän edustajat pitivät varsinaisen tunnistamispäätöksen oikeusvaikutuksia epäselvinä, eikä laissa säännellä varsinaisen tunnistamisen lakkaamisesta tai purkautumisesta. Auttamisjärjestelmän tekemän varsinaisen tunnistamisen ainoana oikeusvaikutuksena näyttäisi olevan se, että ihmiskaupan uhri saa olla auttamisjärjestelmän asiakas, kunnes hänet poistetaan järjestelmästä. Muita oikeusvaikutuksia varsinaisella tunnistamisella ei ole, mikä lisää järjestelmän ennakoimattomuutta. Selvityksen mukaan on ilmeistä, että nykyistä sääntelyä varsinaisesta tunnistamisesta tulisi kehittää kohti ennakoitavampaa menettelyä ja lopputulosta.

Vastaanottolain varsinaista tunnistamista koskevan säännöksen toisessa kohdassa edellytetään, että esitutkinnan keskeyttämistä tai päättämistä koskevissa päätöksissä esitutkintaviranomainen katsoo, että henkilö on joutunut ihmiskaupparikoksen uhriksi. Tämä on tosiasiassa mahdoton edellytys. Esitutkintaviranomainen ei kyseessä olevassa päätöksessään lähtökohtaisesti ota kantaa siihen, onko henkilö joutunut ylipäänsä minkään rikoksen uhriksi vai ei. Ainoastaan tuomioistuim voi lopulta ottaa kantaa siihen, onko kyseessä ihmiskaupparikos rikoslain tarkoittamassa merkityksessä. Usein tällöinkin voi olla kyse siitä, ettei syytteen hylkäämistilanteissa näyttö ole ollut riittävä tai näyttöä on tulkittu vastaajan hyväksi epäselvissä tilanteissa laillisuusperiaatteen mukaisesti.

Usein tuomioistuimeen viedyissä tapauksissa ihmiskaupparikosepäilyn vastaajat on tuomittu jostain muusta rikoksesta, kuten kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tai parituksesta. Tuomioistuimen arvio on siten liittynyt rikosoikeudelliseen tunnusmerkistöön, eikä siihen, onko varsinaista jopa syytteen teonkuvauksen mukaista hyväksikäyttöä tapahtunut. Tuomioistuin tulkitsee hyväksikäyttöä voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa. Koska ihmiskauppatapauksia on edennyt oikeuteen edelleen suhteellisen vähän ja rikoslain ihmiskauppasäännökset ovat vastikään uudistuneet, on oikeuskäytäntö edelleen vakiintumatonta. Oikeuskäytännön perusteella on vaikea yksiselitteisesti arvioida, mitä ihmiskauppa rikosoikeudellisesti arvioituna on ja mitkä ovat ihmiskaupan rajat esimerkiksi sen lähirikoksiin. Tämä lisää auttamisjärjestelmän ennakoimattomuutta uhrien näkökulmasta asiaa katsottuna.

Vastaanottolain mukaan auttamisjärjestelmän alaisen monialaisen asiantuntijaryhmän rooli on toimia auttamisjärjestelmän tukena. Asiantuntijaryhmään kuuluu esimerkiksi poliisin ja sosiaalitoimen edustajat. Selvityksen mukaan monialaisella asiantuntijaryhmällä näyttäisi olevan merkittävä rooli uhrien varsinaisessa tunnistamismenettelyssä. Asiantuntijaryhmä toimii kuitenkin lain mukaan auttamisjärjestelmän päätöksenteon ja uhrien auttamistoimien ja suojelutarpeen arvioinnin tukena. Monialaisen asiantuntijaryhmän kannanotot perustuvat asiakirjoihin ja auttamisjärjestelmän kertomaan, mutta asiantuntijaryhmä ei tapaa tai kuule uhreja. Näin ollen ryhmän mahdollisuus arvioida uhrien tosiasiallista tilannetta, uhriksi joutumista, uhrin kertomuksen uskottavuutta ja avuntarvetta on selvityksen mukaan riittämätön.

Tunnistamisen ja auttamisjärjestelmään ohjautumisen haasteita. Selvityksessä tuli esiin, että monet ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät järjestöt suhtautuvat epäillen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kykyyn tarjota uhreille sellaista apua, jota he uskovat uhrien tarvitsevan. Haastateltujen järjestöjen edustajien mukaan päätös esittää uhria auttamisjärjestelmään ei ole aina helppo asiakkaalle itselleen, eikä myöskään järjestön työntekijälle. Järjestöt harkitsevat, mitä auttamisjärjestelmään esittäminen tarkoittaa asiakkaan kannalta ja minkälainen vaikutus esityksellä on esimerkiksi rikos- ja turvapaikkaprosesseihin. Osa tässä selvityksessä haastatelluista järjestöjen edustajista ei pidä auttamisjärjestelmää aidosti uhrilähtöisenä, vaan ”syllisten vastuuseen saattamisen apujärjestelmänä”.

Vastaanottolain uudistamishanketta koskeneessa asiakirja- ja haastatteluaineistossa korostui myös viranomaisten tavoite saattaa ihmiskauppaan syyllistyneet rikosoikeudellisen vastuuseen. Haastatteluaineiston ja lainvalmistelua koskevan asiakirja-aineiston mukaan auttamisjärjestelmän keskeisenä ongelmana näyttäytyy auttamisen tiukka kietoutuminen rikosprosessiin. Auttamisjärjestelmä tavoittaa viranomaisten tietoon jo tullutta ihmiskauppaa ja etenkin sellaisia uhreja, jotka ovat valmiit kertomaan kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille jo ohjautumisvaiheessa.

Selvityksessä kävi ilmi, että järjestöjen auttamisjärjestelmään ohjaamien uhrien määrä on pieni. Tämä voi liittyä siihen, että auttamisjärjestelmän ja järjestöjen välinen yhteistyö on haastateltavien mukaan vähentynyt ja heikentynyt. Eräiden haastateltujen järjestöjen työntekijöiden mukaan järjestöjen ja auttamisjärjestelmän välinen yhteistyö oli takavuosina aiemmin yhteistyötä, ja dialogia ja vuorovaikutusta järjestöjen ja auttamisjärjestelmän välillä oli enemmän. Syiksi yhteistyön vähenemiselle esitettiin muun muassa auttamisjärjestelmän asiakasmäärien kasvua ja uhrien auttamisen vahvempaa sidonnaisuutta rikosprosessiin.

Tunnistamista voi selvityksen mukaan vaikeuttaa myös se, että kuntien työntekijöiden keskuudessa mielikuvat ihmiskaupasta saattavat olla todellisuutta vastaamattomia ja ihmiskauppa on monelle hyvin outo ja etäinen asia. Kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteillä tai poliisilaitoksilla ei ole riittävää ammatillista osaamista ja ymmärrystä ihmiskauppail-

miöstä. Kuntien sosiaali- ja terveystoimissa ei tiedetä riittävästi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ja siitä, että sieltä voi saada neuvoa ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen.

Sosiaalitoimessa ei ole juurikaan tunnistettu uhreja, vaan heidät ohjataan useimmiten kuntien sosiaalitoimen asiakkaiksi auttamisjärjestelmästä. Kunnista on tehty vain yksittäisiä esityksiä auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhrien tunnistamista kunnissa voi hankaloittaa kuntien sosiaalitoimen suuri asiakaspaine, joka voi pahimmillaan johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhria haluta tai uskalleta tunnistaa. Kuntien työntekijät saattavat pelätä, että uhrin asian selvittely ja konkreettinen auttamistyö vievät liian suuren osan käytettävissä olevasta työajasta, ja siksi uhri saatetaan jättää tunnistamatta.

Selvityksessä korostui se, että luottamuksen rakentuminen on edellytys ihmiskaupan uhrien tunnistamiselle. Turvapaikanhakijataustaisten ihmiskaupan uhrien kohdalla voi kestää pitkän aikaa ennen kuin asiakas haluaa tai kykenee kertomaan kokemuksistaan vastaanottokeskuksen työntekijälle. Tunnistamista saattaa hankaloittaa se, että vastaanottokeskuksen asiakas saa niin nopeasti ajan turvapaikkapuhutteluun, ettei hänen mahdollista ihmiskaupan uhriksi joutumistaan ehditä ennen puhuttelua riittävästi selvittää. Myös sosiaalitoimessa tuotiin esiin, että luottamuksen synnyttämisessä työntekijän ja erityisesti ulkomaalaistaustaisen asiakkaan välillä keskeistä on se, että työntekijä pitää sanansa ja tekee työtään mahdollisemman läpinäkyväksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakas on itse mukana asiakastyön prosesseissa ja tietää esimerkiksi sen, mitä hänestä kirjataan tietojärjestelmiin.

Työsuojelutarkastajat ovat keskeisessä roolissa työntekijöiden hyväksikäytön tunnistajina, ja he saattavat työssään kohdata mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Työsuojelun ja poliisin yhteistyötä olisi syytä lisätä esimerkiksi yhteisten työpaikkakäyntien muodossa tilanteissa, joissa epäillä työntekijöiden hyväksikäyttöä. Lisäksi ihmiskauppa olisi syytä lisätä niihin rikoksiin, joista työsuojelutarkastajilla on ilmoitusvelvollisuus.

Harkinta- ja toipumisaajat. Selvityksessä tarkasteltiin myös harkinta- ja toipumisaikoja, niiden myöntämistä ja käytännön vaikutusta uhreihin. Selvityksessä ilmeni, että harkinta- ja toipumisaikoja on toistaiseksi myönnetty varsin vähän. Haastatellut järjestöjen edustajat suhtautuivat niihin jokseenkin kriittisesti: harkinta- ja toipumisaikasäännökset ja -menettelyt eivät toimi, eikä niiden tarkoitus toteudu. Järjestöjen edustajien mukaan harkinta- ja toipumisaikaa koskevat lain säännökset ja niiden soveltaminen eivät mahdollista aitoa harkintaa ja toipumista. Tämä johtuu siitä, että uhreja koskevat tiedot menevät auttamisjärjestelmästä joka tapauksessa esitutkintaviranomaisille siitä riippumatta, mihin johtopäätökseen uhri on harkinta- tai toipumisaikana tullut ja kykeneekö tai uskaltaako hän kertoa kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille ja käynnistää asiassa rikosprosessin.

Selvityksessä kävi myös ilmi, etteivät kaikki haastatelluista esitutkintaviranomaisista ja syyttäjäistä tienneet harkinta- tai toipumisaikoja koskevista lainsäädännöksistä. Jotkut rikosoikeusjärjestelmän toimijoista pitivät harkinta- ja toipumisaikaa ongelmallisena syytetyn oikeusturvan näkökulmasta. Haastateltavat eivät kuitenkaan tuoneet esiin käytännön tilanteita tai tapauksia, joissa nämä huolet olisivat konkretisoituneet.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja avun saatavuus

Auttamisen rakentuminen. Ihmiskaupan uhreilla on erityinen asema palveluiden saajana. Tästä on säännelty laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (ns. vastaanottolaki). Laissa auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jonka puitteissa ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Vas-

taanottolain uudistuksen myötä vastaanottolain ihmiskaupan uhrin auttamista koskevaa sääntelyä sovelletaan kaikkiin ihmiskaupan uhreihin riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta vai ei.

Tässä selvityksessä vastaanottolakia tulkitaan niin, että ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä muodostuu kokonaisuudesta, jossa on kaksi järjestelyvastuussa olevaa viranomaista: Joutsenon vastaanottokeskus ja kunnat. Ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan auttamisjärjestelmässä olevaa henkilöä. Joutsenon vastaanottokeskus järjestää auttamistoimet sellaisille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa. Kunnat vastaavat sellaisten ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisestä, jotka ovat suomalaisia tai joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Laissa auttamistomilla tarkoitetaan ihmiskaupan uhreille tarkoitettuja palveluita ja tukitoimia, jotka tarkemmin määritellään lain 38 a §:ssä. Auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Joutsenon vastaanottokeskus ylläpitää auttamisjärjestelmää. Vastaanottokeskus vastaa auttamisjärjestelmän kokonaisuuden hallinnoinnista ja koordinoimisesta sekä vastaa viranomaisten ja järjestöjen ihmiskaupan uhrien auttamista koskevasta neuvonnasta.

Selvityksen mukaan turvapaikanhakijoiden auttamistoimista vastaa kuitenkin tosiasiasa se vastaanottokeskus, johon uhri sijoitetaan. Vastaanottokeskusten pitäisi auttamisjärjestelmän käsityksen mukaan tehdä esimerkiksi palvelusuunnitelma niille auttamisjärjestelmässä oleville asiakkaille, jotka asuvat muissa vastaanottokeskuksissa kuin Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Muihin vastaanottokeskuksiin sijoitettujen ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuutta auttamistoimien saajina tulisi parantaa suhteessa Joutsenon vastaanottokeskuksessa asuviin auttamisjärjestelmän asiakkaisiin.

Selvitys osoittaa, että lainsäädäntötasolla Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien keskinäinen asema on epätasa-arvoinen. Lainsäädäntö antaa kunnille vastuun järjestää auttamistoimet suomalaisille ja kuntapaikan omaaville ihmiskaupan uhreille, mutta sääntely on sijoitettu sellaiseen lakiin, jota kuntien sosiaali- ja terveystoimen ammattihenkilöt eivät päivittäisessä työssään yleensä sovelle. Lain soveltamista vaikeuttaa se, ettei sosiaali- ja terveysministeriö ole ohjeistanut kuntia auttamistoimien järjestämisestä, vaikka vastaanottolain esitöissä ehdotettiin kuntien ohjeistamista asiassa.

Järjestöjen rooli. Suomi poikkeaa monista muista Euroopan maista siinä, että järjestöjen rooli ihmiskaupan uhrien auttamisessa on melko pieni ja auttaminen on rakennettu viranomaistoiminnan varaan. Useissa Euroopan maissa ihmiskaupan uhreille palvelut tuottaa ihmiskaupan uhrien auttamiseen erikoistuneet kansalaisjärjestöt. Apu pitää usein sisällään ympärivuorokautisen tuetun asumisen, sosiaali- ja terveyspalvelut ja uhrin psyykkisen tuen.

Viranomaisvetoisessa auttamismallissa on hyvät puolensa: rahoitus on suhteellisen varmalta pohjalla ja työtä tehdään virkavastuulla. Viranomaisten työ on kohtuullisen läpinäkyvää, sitä voidaan valvoa helpommin kuin kansalaisjärjestöjen tekemää työtä, ja viranomaistoiminnan epäkohtiin voidaan puuttua muun muassa siksi, että viranomaiset joutuvat tekemään valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

Toisaalta selvitys osoittaa, etteivät kaikki ihmiskaupan uhrin saa apua. Haastatteluaineiston mukaan osa ihmiskaupan uhreista ei hakeudu auttamisjärjestelmään. Viranomaistyönä tehtävä ihmiskaupan uhrien auttaminen voi monelle uhrille olla pelottavaa. Uhrit ovat saattaneet elää yhteiskunnan marginaalissa pitkään, he ovat saattaneet itse syyllistyä rikoksiin, ja heidän voi olla vaikea luottaa viranomaisiin. Uhrit voivat kokea hyväksikäytön uhriksi joutumisen häpeällisenä, ja kynnys kertoa omista kokemuksista viranomaisille voi olla korkea.

Selvityksessä käy ilmi, että järjestöjen palveluiden piirissä on uhreja, jotka eivät uskalla hakea apua auttamisjärjestelmästä myöskään siitä syystä, että voimassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö ovat kytkeneet auttamisen tosiasiallisen saannin ja keston tiiviisti yhteen rikosprosessin käynnistymisen ja jatkumisen sekä prosessin lopputuloksen kanssa. Selvityksen mukaan tällä kytköksellä näyttää olevan vaikutuksia siihen, kuka uskaltaa hakeutua auttamisjärjestelmän ja siten viranomaisavun piiriin. Auttamisjärjestelmän ulkopuolelle jäävät ihmiskaupan uhrit ovat suuressa riskissä joutua uudelleen uhriksi, ja heidän hyväksikäyttönsä saattaa jatkua riittävien palveluiden puuttuessa. Uhrit ja heidän mahdolliset lapsensa ovat alttiita erilaisille hyväksikäytön muodoille.

Selvityksen perusteella yksi mahdollisuus tukea näitä viranomaisavun ulkopuolelle jääviä henkilöitä, saada heidän hyväksikäyttönsä loppumaan ja ehkäistä heidän uudelleen uhriksi joutumistaan olisi vahvistaa järjestöjen toimintaedellytyksiä. On yhteiskunnallisesti tärkeää, että nämä henkilöt olisivat jonkin avun piirissä. Järjestöt voisivat myös toimia uhrien ja viranomaisten välisenä siltana ja siten vahvistaa uhrien luottamusta viranomaisia kohtaan. Toisaalta järjestöillä on merkittävä rooli auttamisjärjestelmässä jo olevien ihmiskaupan uhrien auttajina. Lainsäädännön ja rakenteiden tasolla kansalaisjärjestöjen asemaa uhrien auttajina ei ole riittävän hyvin tunnustettu, eikä järjestöjen mahdollisuutta auttaa ihmiskaupan uhreja näytetä tällä hetkellä hyödynnettävän kovin hyvin. Aiemmin auttamisjärjestelmä esimerkiksi osti laajemmin eri järjestöjen ihmiskaupan uhreille tuottamia palveluita.

Uhrien auttamistyö Joutsenon vastaanottokeskuksessa

Joutsenon vastaanottokeskuksen auttamistyö ja auttamisjärjestelmän ylläpitovastuu. Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmän tekemälle työlle on selkeä tarve. Useimmat selvityksessä haastatellut pitivät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän olemassaoloa hyvänä asiana. On tärkeää, että on olemassa taho, jolla on syvällistä asiantuntemusta ihmiskaupan uhrien auttamistyöstä ja siitä, mitä ihmiskaupan uhrit tarvitsevat ja miten näihin tarpeisiin tulisi vastata. Erityisesti esitutkintaviranomaiset kiittivät auttamisjärjestelmää ja pitivät yhteistyötä toimivana. Haastatellut esitutkintaviranomaiset korostivat, että auttamisjärjestelmä tukee poliisin työtä pitämällä huolta ihmiskaupan uhrista, jotta poliisi voi keskittyä suorittamaan tapauksen esitutkintaa. Myös kuntien sosiaalitoimen edustajat ja vastaanottokeskusten työntekijät pitivät yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa pääosin hyvänä.

Joutsenon vastaanottokeskus tekee selvityksen mukaan hyvää asiakastyötä ollessaan palveluiden järjestämisvastuussa. Vastaanottokeskus ja sen työntekijät näyttäytyvät selvityksen perusteella osaavilta ja työhönsä omistautuneilta. Joutsenon vastaanottokeskus tekee uhrien auttamistyötä korkealla ammattitietikalla. Asiakkaat, joille Joutsenon vastaanottokeskus itse järjestää palvelut, saavat selvityksen perusteella usein tarvitsemansa avun. Ihmiskaupan uhrien auttamistyö on huomattavan kuormittavaa, hyvin vaikeassa asemassa olevien ja traumatisoituneiden asiakkaiden parissa tehtävää työtä. Selvitys osoittaa, että auttamisjärjestelmän (Joutsenon vastaanottokeskus) työmäärä on kasvanut, eivätkä tällä hetkellä käytettävissä olevat henkilöresurssit vastaa tarvetta.

Joutsenon vastaanottokeskuksella on merkittävä rooli ihmiskauppaan liittyvän oikeudellisen ja muun tiedon antajana sekä asiakkaan auttamisen ja viranomaistoiminnan koordinoijana Suomessa. Joutsenon vastaanottokeskus on tiiviissä yhteydessä muihin viranomaisiin ja tiettyihin järjestöihin. Työntekijät matkustavat ympäri Suomea sekä osallistuvat verkostokoukuksiin ja yksittäisiä asiakkaita koskeviin palavereihin esimerkiksi kunnissa. Haastatteluisa tuli esiin, että Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämän auttamisjärjestelmän maantieteellinen sijainti Itä-Suomessa on arkisen sosiaali- ja terveystyön näkökulmasta haastava, etenkin kasvokkain tehtävän asiakastyön ja sidosryhmäyhteistyön osalta. Auttamisjärjestel-

män yhden työntekijän sijoittaminen Ouluun on parantanut yhteistyötä etenkin Pohjois- ja Länsi-Suomessa. Lapin alueelta on ohjautunut tämän jälkeen aiempaa enemmän asiakkaita auttamisjärjestelmään. Haastatteluissa tuli ilmi myös, että toimijoiden välisessä tiedonkulus- sa olisi parannettavaa ja että osa kuntien sosiaalityöntekijöistä toivoi aktiivisempaa oma- aloitteista yhteydenpitoa auttamisjärjestelmältä.

Auttamisjärjestelmän (Joutsenon vastaanottokeskus ja kunnat) yhteistyö erityisesti Rikosuh- ripäivystyksen kanssa on selvityksen mukaan tiivistä. Toisaalta kävi ilmi, että yhteistyö eräi- den muiden järjestöjen kanssa oli vähentynyt ja jopa loppunut. Jotkut järjestöt näyttävät kokevan jonkin verran epäluottamusta auttamisjärjestelmä kohtaan.

Auttamistyön haasteita. Monilla uhreilla on tarve kokonaisvaltaiselle tuelle ja turvalliselle, tuetulle asumiselle, jossa on henkilökuntaa ympärivuorokautisesti paikalla. Suomessa tällai- sia palveluntuottajia on hyvin vähän tarpeeseen nähden, eivätkä nykyiset tuetun asumisen muodot sovi kaikille ihmiskaupan uhreille, esimerkiksi miesuhreille. Ihmiskaupan uhreja on majoitettu hätämajoituskeskuksissa, vuokra-asunnoissa, ensikodissa, vastaanottokeskuk- sissa ja asunnottomien tai päihteidenkäyttäjien asuntoloissa. Sekä haastattelu- että asiakir- ja-aineiston mukaan on ilmeistä, ettei Suomessa ole riittävästi ympärivuorokautista, turvallis- ta ja tuettua majoitusta ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrin ovat yksilöitä, joilla on erilai- sia tarpeita. Siksi tarjolla tulisi olla erilaista tuettua ja turvattua asumista. Monet ihmiskaupan uhrin ovat vakavasti traumatisoituneita ja tarvitsevat intensiivistä tukea, ja osaan kohdistuu myös vakavaa turvallisuusuhkaa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on laatinut voimassa olevaan turvakotilakiin sovelta- misohjeen. Sen mukaan turvakoteihin ei voi majoittaa ihmiskaupan uhreja, ellei ihmiskaup- paan liity lähisuhdeväkivaltaa. Selvityksessä nousi esiin useita esimerkkejä siitä, että viran- omaisilla (kuten sosiaalityöntekijät, poliisi, työsuojelu) oli vaikeuksia löytää sopivaa akuuttia majoitusta tunnistetuille ihmiskaupan uhreille, etenkin virka-ajan ulkopuolella. Myös haasta- tellut vastaanottokeskusten työntekijät toivat esiin tarpeen pienemmille vastaanottokeskuk- sille, joissa henkilökunta olisi erikoistunut ihmiskaupan uhrien auttamiseen ja joissa olisi enemmän resursseja perehtyä asiakkaan tilanteeseen.

Selvityksessä kävi ilmi, että suuri osa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä olevista ihmiskaupan uhreista on vakavasti traumatisoituneita ja psyykkisten terveydenhoitopalvelui- den tai vahvan psyykkisen tuen tarpeessa. Auttamisjärjestelmä järjestää ja kustantaa ihmis- kaupan uhrien auttamisjärjestelmässä oleville ei-kuntalaisille terapiapalveluita. Selvitys osoittaa, että auttamisjärjestelmä pystyy järjestämään terapiapalvelut asiakaslähtöisesti ja nopeasti. Aineistosta tuli kuitenkin esille, että psyykkistä tukea ei ole riittävästi tarjolla, sitä ei saada oikea-aikaisesti ja tuki on liian vähäistä niille, jotka sitä eniten tarvitsisivat. Myös trauma-ammattilaisista näyttää olevan pula.

Mahdollisuus tehdä töitä on tärkeää ihmiskaupan uhrien toipumisen ja elämän merkitykselli- syyden kannalta. Monet lain säännökset kuitenkin vaikeuttavat ihmiskaupan uhrien mahdol- lisuuksia integroitua työelämäänsä. Selvityksessä tulee ilmi useita muitakin haasteita, jotka koskevat myös muita turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi kielteinen turvapaikkapäätös katkai- see työnteko-oikeuden niissäkin tapauksissa, joissa henkilö laittaa vireille uuden turvapaik- kahakemuksen. Työntekoa ja sen vastaanottamista hankaloittaa oleskelulupaprosessin vireillä ollessa se, että lapset eivät yleensä saa kunnallista päivähoitopaikkaa, jos vanhem- malla ei ole jatkuvaluonteista oleskelulupaa. Lisäksi ihmiskaupan uhreilla on riski tulla hy- väksikäytetyksi suomalaisilla työmarkkinoilla, koska he eivät yleensä tunne viranomaisjär- jestelmää tai omia ja työnantajan oikeuksia ja velvollisuuksia. Työssä hyväksikäytetyt ihmis- kaupan uhrin vaikuttavat selvityksen perusteella kotoutuvan ja työllistyvän helpommin kuin

ulkomaalaistaustaiset seksuaalisen hyväksikäytön uhrin. Tämä saattaa johtua seksuaalisen hyväksikäytön aiheuttamasta psyykkisestä oirehtimisesta.

Selvityksen mukaan enemmistö ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaista oli selvityksen tekohetkellä turvapaikanhakijataustaisia. Turvapaikanhakijoiden osuus auttamisjärjestelmän asiakkaista selittyy varmasti osin maailmantilanteen muutoksella ja turvapaikanhakijoiden määrän yleisellä lisääntymisellä Euroopan unionin alueella. Selvityksen mukaan monet ihmiskaupan uhrin ohjataan hakemaan turvapaikkaa, vaikka heillä olisi oikeus hakea ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa ja asiakkuutta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä.

Jonkinlaisena ristiriitana tässä kokonaiskuvassa näyttäytyy se, että auttamisjärjestelmä tarjoaa turvapaikanhakijataustaisille uhreille vähän siihen nähden, mitä palveluita he saavat joka tapauksessa turvapaikanhakijoina. Selvityksessä kävi ilmi, että keskeiseksi ja konkreettiseksi auttamisjärjestelmän tarjoamaksi hyödyksi haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät näkivät psykiatrisen ja psykologisen avun ja niihin liittyvät palvelut, joita auttamisjärjestelmä voi hankkia asiakkailleen. Haastatellut vastaanottokeskusten työntekijät eivät kuitenkaan nähneet auttamisjärjestelmän tarjoamaa hyötyä asiakkailleen merkittävänä siihen nähden, mitä he saavat jo vastaanottokeskuksesta turvapaikanhakijoina. Toisaalta ihmiskaupan uhrilla saattaa olla psyykkisen avun tarve, mutta vastaanottokeskuksissa (erityisesti transit-keskuksissa ja säilöönnottoyksiköissä) ei ole mahdollista tarjota heille etenkin pitkäkestoisempaa hoitoa tai terapiaa.

Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmässä olleita ihmiskaupan uhreja on käännetty kotimaahansa tai toiseen Dublin-järjestelmän piirissä olevaan (EU-jäsen) valtioon joko vastuunmäärittämisasetuksen tai kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen perusteella. Näissä tilanteissa auttamisjärjestelmä on asiakirja-aineiston perusteella pyrkinyt järjestämään turvallisen ja tuetun paluun henkilölle, mutta tätä on vaikeuttanut se, että maastapoistamispäätös on pantu täytäntöön nopeasti. Auttamisjärjestelmä ei ole näissä tilanteissa aina ehtinyt järjestää asiakkaalleen riittäviä tukirakenteita vastaanottavaan maahan. Asiakkaalle on pyritty antamaan niiden viranomaisen tai järjestöjen yhteystiedot, jotka vastaanottavassa maassa työskentelevät ihmiskaupan uhrien parissa. Auttamisjärjestelmä pyrkii näissä tilanteissa tekemään uhreista varsinaisen tunnistamispäätöksen, jonka se toivoo edistävän maasta poistettavan henkilön ihmiskaupan uhreille tarkoitettuihin palveluihin pääsemistä vastaanottavassa valtiossa. Auttamisjärjestelmän toimivalta ulottuu kuitenkin vain Suomen rajojen sisäpuolelle.

Aineiston perusteella auttamisjärjestelmä poisti asiakkaan auttamisjärjestelmästä, jos henkilö poistuu tai hänet poistetaan maasta tai henkilö itse haluaa pois auttamisjärjestelmästä tai on kadonnut. Auttamisjärjestelmä poisti asiakkaan palveluiden piiristä myös silloin, jos se katsoi, että kuntapaikan saaneen asiakkaan asiat hoituvat kunnassa hyvin ja hänen arkensa on vakiintunut niin, ettei hän tarvitse enää auttamisjärjestelmän tarjoamia erityispalveluita. Se, että henkilö siirtyy kuntaan, ei kuitenkaan sellaisenaan ole lainmukainen poistamisperuste. Ennen poistamista tällä perusteella auttamisjärjestelmän tulisi yhteistyössä uhria auttavien tahojen kanssa varmistua siitä, ettei asiakas enää tarvitse ELY-korvattavia palveluita toipumisensa tueksi. Poistamisen yhteydestä rikosprosessiin palataan johtopäätöksissä jäljempänä.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen kunnissa

Sosiaali- ja terveysministeriön rooli. Selvityksessä kiinnitettiin erityistä huomiota ihmiskaupan uhrien auttamiseen kunnissa. Kuntien tekemää auttamistyötä ei ole aikaisemmin Suomessa tutkittu. Kuten edellä on todettu, niin sanotussa kaksijakoisessa auttamismallissa kuntien sosiaali- ja terveystoimi järjestää palvelut ihmiskaupan uhreille, jotka ovat suomalaisia ja heille, jotka saavat oleskeluluvan myötä oikeuden kuntapaikkaan. Kunnat ovat siten järjestämävastuussa ihmiskaupan uhrien palveluista kaikille kuntalaisille. Auttamisjärjestelmä voi neuvoa kuntia ihmiskauppailmiön erityispiirteistä, ihmiskaupan uhrien erityistarpeista ja palveluita toteuttavista tahoista.

Selvitys osoittaa, että sosiaali- ja terveysministeriön rooli on muodostunut auttamistyön kokonaisuudessa varsin vaatimattomaksi siitä huolimatta, että merkittävä osa ihmiskaupan uhrien konkreettisesta auttamistyöstä tehdään kuntien sosiaali- ja terveystoimessa. Asiakirja- ja haastatteluaineistosta ilmenee, että sosiaali- ja terveysministeriö on nähnyt ihmiskaupan sisäiseen turvallisuuteen liittyvänä kysymyksenä ja siten sisäministeriön hallinnonalan alaisena asiana.

Lisäksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta säännellään sisäministeriön hallinnonalan alaisessa lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole auttamista koskevan lainsäädäntötyöryhmän ehdotuksesta ja eduskunnan vaatimuksesta huolimatta ohjeistanut kuntien sosiaalitoimia ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Kuntaliitto on antanut kunnille yleiskirjeen ihmiskaupan uhrien auttamisesta vuonna 2016. Tämä ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole jalkautunut käytännön työtä tekeville sosiaali- ja terveystoimen ammattilaisille.

Vastaanottolain tunnettuus kunnissa. Selvityksessä ilmeni, että ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntely nimenomaan vastaanottolaissa ei ole täysin toimiva ratkaisu etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asiakkaina olevat ihmiskaupan uhrin. Kuntien työntekijät eivät yleensä sovelta vastaanottolakeja työssään, vaan ensisijaisesti sosiaalihuoltolakeja. Tämä näyttäytyy ongelmana uhrien palveluiden saannissa. Haastattelujen perusteella kuntien sosiaali-työntekijät näkevät ihmiskaupan uhrin pääosin samanlaisina asiakkaina kuin kaikki muut sosiaalitoimen asiakkaat. Ihmiskaupan uhrin saavat siten samat palvelut kuin kuka tahansa kuntalainen. Asiakirja-aineisto vahvistaa sen, etteivät kuntien sosiaali- ja terveystoimen työntekijät aina tiedä vastaanottolain olemassaolosta. Siten he eivät tiedä, että ihmiskaupan uhreilla on erityisasema palveluiden saajina ja että palveluita olisi mahdollista järjestää vastaanottolain perusteella yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon säädösten tarjoamien palveluiden lisäksi.

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että vastaanottolain suhde sosiaali- ja terveydenhuollon yleislainsäädäntöön on kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen toimijoille epäselvä. Selvityksen aineistossa ei esimerkiksi ole yhtään sosiaalitoimen päätöstä, jossa kunnan sosiaalitoimi olisi viitannut vastaanottolakiin tehdessään päätöksen asiakkaalle ostettavasta palvelusta. Vastaanottolaki velvoittaa kuntia järjestämään ihmiskaupan uhreille palveluita joko ostopalveluina tai oman palveluntuotantonsa kautta. Selvityksessä tulee esiin esimerkiksi, joissa kuntien sosiaali- ja terveystoimen asiakkaana olevilla ihmiskaupan uhreilla olisi ollut tarve erikoissairaanhoidon palveluihin, mutta kunnan viranomaiset ovat evänneet oikeuden palveluihin katsottuaan, ettei kyseisiä palveluita voida yleisen sosiaalihuoltolain puitteissa antaa. Vastaanottolain mukaan kyseisten erikoispalveluiden järjestäminen ostopalveluna olisi kuitenkin ollut mahdollista vastaanottolain perusteella. Vastaanottolaki mahdollistaa palveluiden järjestämisen esimerkiksi ostopalveluna, ja kunnilla on oikeus hakea korvausta valtiolta (ELY-keskus) näistä kustannuksista. Tämä koskee esimerkiksi terapiapalveluita.

Selvityksen aineisto viittaa myös siihen, että vastaanottolain ja toimeentulotukilain keskinäinen suhde on epäselvä. Tämä johtaa käytännössä siihen, että ihmiskaupan uhrit joutuvat itse ainakin osittain maksamaan esimerkiksi terapia-avusta. Vastaanottolain esitöihin kirjattu valtion viimekätinen vastuu ihmiskaupan uhrien palveluiden korvaamisesta ei aina toteudu. Tämän seurauksena uhrit eivät aina saa tarvitsemaansa apua. Kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaan valtioiden tulee kuitenkin turvata ihmiskaupan uhreille tietyt palvelut. Tämän selvityksen haastattelu- ja asiakirja-aineiston pohjalta näyttää, ettei tämä erityisasema aina toteudu, eivätkä uhrit aina saa palveluita, joihin he olisivat oikeutettuja. Ihmiskaupan uhrien asemaa palveluiden saajana tulee selkiyttää ja palveluiden saantia parantaa.

Auttamistyön haasteita. Suomalaisessa kuntajärjestelmässä uhreja autetaan järjestelmän ehdoilla. Jäykkää palvelurakennetta on vaikea sovittaa vakavasti traumatisoituneiden, usein ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin. Asiakkaat tuntevat huonosti suomalaista yhteiskuntaa ja sen palvelujärjestelmää. Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat erityistä tukea toipuakseen hyväksikäyttökokemuksistaan ja kotoutuakseen Suomeen. Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat monesti vahvaa sosiaaliohjausta kyetäkseen edes hakemaan palveluita, joihin heillä on oikeus. Ihmiskaupan uhrien oikeus kotouttamispalveluihin tulisi turvata sellaisessakin tilanteessa, jossa uhri on oleskellut maassa pitkään, jos kotoutumispalveluihin ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta päästä ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi.

Viranomaisasioiden hoitamista vaikeuttaa myös se, ettei osalla ulkomaalaistaustaisista uhreista ole suomalaisen viranomaistoiminnan edellyttämiä asiakirjoja, kuten henkilöllisyystodistusta, matkustusasiakirjaa, vihkitodistusta tai lasten syntymätodistusta. Kunnilla on lisäksi hyvin vaihtelevia soveltamiskäytäntöjä rikosperustaisen vahingonkorvauksen vaikutuksista toimeentulotukeen. Jotkut kunnat eväävät toimeentulotuen tai tekevät toimeentulotuen takaisinperintää tai kuittausta koskevan päätöksen. Ihmiskaupan uhrit joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan kunnasta riippuen. Ottaen huomioon se, että toimeentulotuen takaisinperintää koskevia säännöksiä tulisi soveltaa vain poikkeuksellisesti, herättää kuntien laaja ja eriarvoinen lain tulkintakäytäntö kysymyksiä uhrien yhdenvertaisuuden ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Keskeinen haaste kunnissa on lisäksi rutiinien puute, koska ihmiskauppatapauksia on tois- taiseksi melko vähän. Kun yksittäiselle kunnan sosiaalityöntekijälle tulee ensimmäinen ihmiskaupan uhri asiakkaaksi, hän joutuu käytännössä opettelemaan työn kantapään kautta. Olisi siksi hyödyllistä, että ne työntekijät, joilla on jo kokemusta, voisivat tavalla tai toisella jakaa kokemuksiaan ja osaamistaan muille. Haastatteluissa tuli esiin, että kuntien sosiaalitoimen työntekijät kaipaavat ohjeistusta siitä, miten ihmiskauppatapauksissa pitäisi toimia. Myös koulutukselle on ilmeinen tarve. Koulutusta on kuntien sosiaalitoimen työntekijöille ollut tarjolla, mutta niihin on ollut vaikea saada riittävästi osallistujia. On epäselvää, onko syynä sosiaalitoimen työntekijöiden kiire, kiinnostuksen puute, ”ei koske minua” -ajattelu, vai se, ettei tieto koulutuksista tavoita oikeita henkilöitä.

Sosiaalitoimen asiakkaina olevat ihmiskaupan uhrit tarvitsevat hyvin paljon apua ja tukea viranomaisasioiden hoitamisessa, terveydenhoitopalveluihin hakeutumisessa, asunnon hankkimisessa, kodin kalustamisessa, raha-asioiden hoitamisessa, työnhaussa ja lasten asioiden hoitamisessa. Kuntien sosiaali- ja terveystoimet eivät kuitenkaan aina pysty riittävästi vastaamaan uhrien hyvin arkisiin, käytännön avuntarpeisiin.

Selvityksessä tuli ilmi, että kansalaisjärjestöt tekevät paljon työtä korvatakseen viranomais- toiminnassa olevia puutteita ja resurssipulaa ihmiskaupan uhrien jokapäiväisessä, käytän- nön auttamistyössä. Kansalaisjärjestöt auttavat asiakkaita viranomaisprosesseissa ja teke- vät jalkautuvaa sosiaalityötä. Järjestöistä etenkin Rikosuhripäivystyksellä on tärkeä rooli

ihmiskaupan uhrien auttamisessa. Joissain kunnissa Rikosuhripäivystys tekee läheistä yhteistyötä kunnan sosiaalitoimen kanssa tarjoamalla sosiaalitoimen työntekijöille neuvoja ja auttamalla uhreja käytännön asioiden hoitamisessa. Osalle selvityksessä haastatelluista sosiaalitoimen edustajista Rikosuhripäivystys näyttäytyi selkeämpänä ja konkreettisempänä ihmiskaupan uhreja auttavana tahona kuin varsinainen auttamisjärjestelmä. Myös seurakunnat ja uskonnolliset yhteisöt ovat toisinaan tärkeässä roolissa uhrien arkisessa auttamisessa.

Selvityksen perusteella ihmiskaupan uhrien auttaminen nojaa vahvasti yksittäisten sosiaalitoimen työntekijöiden kykyyn, osaamiseen, aktiivisuuteen, motivaatioon ja käytettävissä olevaan aikaan. Hyvässä tilanteessa asiakkaan kohdalle sattuu asiaan vihkiytynyt ja ihmiskaupan erityispiirteet tunteva sosiaalityöntekijä, joka paneutuu asiakkaan tilanteeseen ja pyrkii vastaamaan asiakkaan usein monimutkaisiinkin palvelutarpeisiin. Kuntien välillä ja jopa kuntien sisällä erot yksittäistenkin sosiaalitoimen työntekijöiden välillä voivat olla huomattavia. Jos asiakkaan auttaminen on kiinni yksittäisen työntekijän osaamisesta, auttaminen ja tarvittavien palveluiden saaminen on sattumanvaraista, ja on selvää, että tällöin palvelun laadussa on huomattavia eroja sekä kuntien välillä että kuntien sisällä. Käytännössä tilanteen kohentaminen edellyttää selkeämpää ohjeistusta, koulutusta ja seurantaa.

Osa haastatelluista kuntien sosiaalitoimen edustajista piti yhteistyötä auttamisjärjestelmän kanssa hyvänä. Osa haastateltavista kuitenkin toivoi, että auttamisjärjestelmä tarjoaisi omaaloitteisesti ja aktiivisesti tukea ja neuvoja niille kuntien sosiaalityöntekijöille, joiden asiakaina ihmiskaupan uhreja on. Haastateltujen järjestöjen edustajien mielestä yhteistyö kuntien sosiaali- ja terveystoimen kanssa vaihteli kuntien ja yksittäisten työntekijöiden välillä. Heidän mielestään kunnissa oli puutteita ihmiskaupan uhrien auttamiseen liittyvässä osaamisessa. Selitys tälle voi olla se, että kuntiin ei ole kertynyt tarpeeksi kokemusta, koska asiakkuudet monissa kunnissa ovat edelleen yksittäisiä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisen lähtökohtana tulisi olla uudelleen uhriksi joutumisen ehkäiseminen ja hyväksikäytöstä toipuminen. Selvityksessä kuitenkin kävi ilmi, että joidenkin auttamistoimien piirissä olevien ihmiskaupan uhrien uskotaan ajautuneen uudelleen hyväksikäytetyiksi Suomessa. Osalla uudelleen uhriksi joutuneista ihmiskaupan uhreista on ollut alaikäisiä lapsia mukanaan Suomessa. Yksinhuoltajajäiteinä ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä johtuvasta traumasta oirehtivina uhreilla on usein vaikeuksia jaksaa ja pärjätä arjessa. Monilla uhrien lapsilla on siten erityisen tuen tarpeita. Aineiston perusteella lapsen avun tarpeeseen pystyttiin parhaiten tarttumaan, jos lapset olivat varhaiskasvatuksen piirissä.

Auttamisen kytkeminen rikosprosessiin

Ihmiskaupan uhrien tavoittaminen. Ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö ja sen tämänhetkinen soveltaminen osoittavat, että auttamisjärjestelmä voi parhaiten auttaa niitä uhreja, joiden rikosprosessi etenee ja joiden asiassa voidaan saada ihmiskauppatuomio. Jos ihmiskaupan uhri ei uskalla hakeutua viranomaisavun piiriin, rikosprosessissa ei saada riittävää näyttöä ihmiskaupparikoksesta tai tuomioistuin ei tuomitse vastaajia ihmiskaupasta, uhri jää viranomaisavun ulkopuolella tai hänet poistetaan auttamisjärjestelmästä. Selvitys osoittaa, että Suomessa on henkilöitä, joilla on vakavasta ihmiskaupan piirteitä sisältävästä hyväksikäytöstä johtuva avuntarve, mutta jotka eivät saa riittävää apua tai ohjaudu tai pääse viranomaisavun piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on Suomessa viranomaistoimintaa. Järjestöjen toimintaedellytykset ovat tällä hetkellä riittämättömät vastaamaan niiden uhrien palvelutarpeisiin, jotka eivät alun perin pääse viranomaisavun piiriin tai jotka poistetaan auttamisjärjestelmästä.

Selvitys osoittaa, että auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu ei tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Vahva kytkös auttamisen ja rikosprosessin välillä johtaa siihen, että auttamisjärjestelmästä on muodostunut korostuneesti ihmiskaupparikoksen asianomistajia auttava taho. Selvitys osoittaa, että vastaanottolaki ja sen soveltamiskäytäntö saattavat olla ristiriidassa kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa. Kansainvälisen sääntelyn nojalla apua on mahdollista rajata esimerkiksi keston osalta sillä perustella, onko henkilöllä oikeutta oleskella maassa ja ryhtyä uhri yhteistyöhön viranomaisten kanssa ihmiskauppaan syyllistyneiden vastuuseen asettamiseksi. Maassa laillisesti oleskelevien ja esimerkiksi suomalaisten uhrien auttamisen vahva kytkeminen rikosprosessiin on kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa ongelmallisempaa.

Kansainvälinen ja EU-oikeus on aina jossain määrin tulkinnanvaraista. Selvää on se, että kansainväliset velvoitteet kieltävät sen, että uhrille annettavan avun ehdoksi asetetaan uhrin halu tai kyky ryhtyä rikosprosessiin.⁸⁹ Tämän voi määräysten ihmiskaupan uhrien auttamista ja suojelua korostavan kokonaisuuden valossa tulkita tarkoittavan sitä, ettei rikosprosessin käynnistymistä ylipäänsä saa asettaa avun saamisen tai sen jatkumisen ehdoksi niiden uhrien kohdalla, joilla on oikeus oleskella maassa tai jotka ovat Suomen kansalaisia. Kansainvälisten velvoitteiden valossa on myös selvää, ettei tunnistamisprosessin (varsinainen tunnistaminen) päättymisen edellytyksenä ole se, onko asiassa käynnistetty esitutkinta tai johtaako se langettavaan ihmiskauppatuomioon. Myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä ja sen esitöissä lähtökohtana on, että henkilö voi jäädä auttamisjärjestelmään ja saada auttamistoimia, vaikka esitutkinta ihmiskaupparikoksesta olisi syystä tai toisesta päättynyt.

Ongelma kansainvälisen ja EU-oikeuden näkökulmasta liittyy ensisijaisesti siihen selvityksen aineistosta esiin tulevaan tietoon, jonka mukaan moni ihmiskaupan uhri ei nykyisen lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön seurauksena joko pääse viranomaisavun piiriin tai putoaa sieltä pois. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään se, ettei tarjolla näytä olevan riittävää apua viranomaisavun ulkopuolelle jääville ihmiskaupan uhreille, ei oikeustila näytä olevan täysin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa.

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että auttamisjärjestelmä ei kovin hyvin kykene tavoittamaan sellaisia uhreja, jotka eivät uskalla kertoa kokemastaan hyväksikäytöstä ja väkivaltaista esitutkintaviranomaisille. Tieto auttamisjärjestelmään ottamisesta menee aina esitutkintaviranomaisille. Kiinteä yhteys auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin välillä näyttää selvityksen mukaan estävän ihmiskaupan uhreja hakeutumasta viranomaisavun piiriin. Näiden uhrien auttaminen näyttää jäävän kansalaisjärjestöjen rajallisen avun varaan. Auttamisjärjestelmä tulkitsee vastaanottolakia niin, että uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, jos rikosasiassa ei edetä tai siinä ei saada tuomiota ihmiskaupasta. Näin ollen osa uhreista näyttää jäävän avun ulkopuolelle silloinkin, kun uhri on ollut valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja kertonut kokemuksistaan esitutkintaviranomaisille ja on kokemuksistaan johtuen avun tarpeessa.

Auttamisjärjestelmästä poistaminen ja rikosprosessi. Auttamisjärjestelmän kokonaisuuden kannalta yksi keskeisimmistä lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvistä ongelmista koskee selvityksen mukaan auttamisjärjestelmästä poistamista. Auttamisjärjestelmästä poistaminen perustuu tällä hetkellä vahvasti rikosprosessiin. Poistamisperusteina auttamisjärjestelmästä on käytetty sitä, että tutkintaa ei aloiteta, tutkintanimike vaihtuu ihmiskaupasta toiseen nimikkeeseen, tutkinta lopetetaan, syyte nostetaan toisesta rikoksesta tai tuomioistuin

⁸⁹ Esim. EN:n ihmiskauppayleissopimuksessa käytetään terminologiaa "act as a witness". Suomen rikosoikeusjärjestelmässä rikoksen uhri on omassa asiassaan asianomistaja.

hylkää ihmiskauppasyytteet. Yli kolmasosa auttamisjärjestelmän asiakkuuksien päättymisestä vuosina 2014–2016 on johtunut siitä, että esitutkinnassa tai syyteharkinnassa rikosnimikkeeksi on valikoitunut jokin muu kuin ihmiskauppa. Selvityksen aineisto osoittaa, että ihmiskauppaa koskevan esitutkintaprosessin päättymisen, se, ettei syytettä nosteta ihmiskaupasta tai se, ettei tuomioistuimien tuomitse rikosasian vastaajia ihmiskaupasta, johtaa uhrin poistamiseen auttamisjärjestelmästä.

Selvityksen mukaan auttamisjärjestelmässä katsotaan, että jos esitutkintaviranomainen tutkii rikosta jollain muulla nimikkeellä kuin ihmiskauppa tai rikosnimike vaihtuu esitutkinnassa tai syyteharkinnassa ihmiskaupasta joksikin muuksi rikokseksi, asiakas pitää poistaa auttamisjärjestelmästä. Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijöiden haastattelut vahvistivat sitä käsitystä, ettei uhrin avuntarve ole keskeinen peruste, jonka perusteella poistamispäätös tehdään. Auttamisjärjestelmä antaa huomattavan paljon painoarvoa poliisin ja syyttäjän tekemälle rikosnimikkeeseen valinnalle. Uhri poistetaan auttamisjärjestelmästä, jos rikosnimike joko esitutkinnan aikana tai syyteharkinnassa muuttuu ihmiskaupasta johonkin toiseen nimikkeeseen. Samaan aikaan niin auttamisjärjestelmän edustajat kuin rikosoikeusjärjestelmän edustajat kuitenkin toivat haastatteluissa esiin sen, ettei esitutkintaviranomainen ota esitutkinnassa kantaa siihen, onko ihmiskaupparikos tapahtunut vai ei, vaan voiko asiaa tutkia ja saada siitä riittävästi näyttöä, jotta asia voidaan saattaa syyteharkintaan ja tuomioistuimeen ratkaistavaksi.

Haastatellut esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät olivat hämmästyneitä siitä, että heidän päätöksellään rikosprosessin käynnistämisestä tai etenemisestä on niinkin huomattava merkitys siihen, saako ihmiskaupan uhri apua vai ei. Haastatellut rikosoikeusjärjestelmän edustajat katsoivat, että heidän tehtävänsä on arvioida ihmiskaupparikoksen rikosoikeudellista näyttöä ja sen riittävyttä. Suurin osa heistä myös oletti, että rikosprosessin eteneminen ja siinä tehdyt päätökset ovat erillään auttamistoimista ja uhrin oikeudesta apuun. He myös korostivat, että heidän perustehtävänä on kerätä näyttöä epäilyistä rikoksesta ja toteuttaa rikosvastuuta. Esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät eivät aina tiedä päätöksensä seurauksia uhrin avunsaantiin. Ne esitutkintaviranomaiset ja syyttäjät, jotka ovat tietoisia tästä yhteydestä, kertoivat kantavansa suurta vastuuta yksittäisten, usein haavoittuvassa asemassa olevien, henkilöiden avun saannista.

Vaikka esitutkinta ihmiskaupasta päättyisi, syytettä ihmiskaupasta ei nostettaisi tai tuomiota ei langettaisi ihmiskaupasta, voi tutkinta selvityksen mukaan kuitenkin edelleen jatkua eri nimikkeellä tai syyte voidaan nostaa tai tuomio langettaa jostakin muusta rikoksesta. Haasteellisena uhrien näkökulmasta näyttäytyy se, että silloin henkilö poistetaan auttamisjärjestelmästä. Hänet on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän siitä syystä, että hänen uskotaan joutuneen vakavan työperäisen, seksuaalisen tai muun hyväksikäytön kohteeksi, ja auttamisjärjestelmä on arvioinut hänen olevan hyväksikäytöstä johtuen avun tarpeessa. Syyt ottaa henkilö auttamisjärjestelmään eivät välttämättä ole kadonneet, vaikka asiaa on rikosoikeudellisesti arvioitu eri tavoin auttamisjärjestelmään ottamisen jälkeen.

Rikosprosessin päättymisen ihmiskauppanimikkeellä tai kokonaan voi johtua myös siitä, ettei näyttöä ole saatavilla tai tekijää ei voida tavoittaa. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö henkilö edelleen olisi ihmiskaupparikoksen uhri. Tämä todetaan myös vastaanottolain esitöissä. Rikosoikeusjärjestelmässä vallitsee laillisuusperiaate ja syyttömyysolettama. Rikosoikeusjärjestelmä rakentuu rikoksesta epäillyn ja syytetyn oikeusturvan takaamiselle. Rikosoikeuden periaatteet näyttäivät kuitenkin määrittävän rajat myös ihmiskaupan uhrien auttamiselle. Käytännössä tämä johtaa siihen, että oikeutettu pyrkimys taata vastaajan oikeusturva rikosprosessissa määrittelee paradoksaalisesti myös sen, saako rikoksen uhri apua vai ei.

Esitutkinnan rajoittamis- tai keskeyttämispäätökset tehdään monista eri syistä, kuten näytön puuttuessa tai kustannusperusteista johtuen. Esitutkintaviranomaiset eivät yleensä päätöksissään suoranaisesti ota kantaa siihen, onko kyseisen tutkinnan kohteena rikos nimenomaisesti ihmiskaupparikos. Esitutkintaviranomaiset ottavat kantaa siihen, onko rikoksesta saatavilla näyttöä. Käytännössä tämä näytön puute voi johtua siitä, ettei vastaajaa voida kuulla, asialle ei ole todistajia tai heitä ei saada henkilöityä, asiakirjatodistelu on vähäistä esimerkiksi asiakirjojen tuhoamisen tai väärentämisen takia tai kyse on niin kauan aikaa sitten tapahtuneista asioista, ettei tapahtumien kulkua voida käytännössä osoittaa. Myös muu asiaa tukeva todistelu voi puuttua. Esimerkiksi jos rikosta tutkitaan jälkikäteisesti, eli rikos on jo tapahtunut eikä enää jatku, muun tukevan näytön hankkiminen voi olla mahdollista esimerkiksi televalvonnan keinoin. Näyttö lepää siksi näissä tilanteissa erityisen korostuneesti asianomistajan kertomuksen varassa. Vaikka kertomus olisi kuinka yksityiskohtainen tahansa, kertomus ei välttämättä riitä yksinomaiseksi todistusaineistoksi, jos vastaajaa ei saada paikalle tai jos vastaaja valehtelee. Tällöin kyseessä on sana sanaa vastaan -tilanne. Esitutkinnan rajoittamis- tai keskeyttämispäätös ei siis välttämättä tarkoita sitä, että asianomistajan väittämää ihmiskaupparikosta ei olisi tapahtunut.

Avun tarpeen arviointi. Auttamisjärjestelmä tulisi ennen kaikkea nähdä uhrin tarvitsemia tukipalveluita – kuten sosiaali- ja terveystalvveluita – tarjoavana toimijana. Auttamisjärjestelmän keskeinen vastaanottolaissa määritelty tehtävä on palveluiden järjestäminen ja tuottaminen niiltä tarvitseville asiakkailleen. Näin ollen auttamisjärjestelmässä tulisi olla riittävä osaaminen ja toimivalta arvioida sitä, kuka on ihmiskaupassa uhriksi joutumisestaan johtuen avun tarpeessa, riippumatta rikosprosessista ja sen etenemisestä. Samalla tavalla kuin arvioidaan auttamisjärjestelmässä olevien asiakkaiden palveluntarvetta, myös auttamisjärjestelmästä poistamisen aktualisoituessa esimerkiksi rikosprosessin päättyessä tulisi asiakkaan avuntarvetta arvioida. Poistamispäätökseen liittyvää uhrin kokonaistilanteen arviota ei voi tehdä pelkästään hallinnollisena prosessina, vaan siinä tulee olla mukana uhrin kanssa työskennelleet toimijat. Arvio tulisi tehdä yhteistyössä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden, vastaanottokeskusten sekä uhreja auttavien järjestöjen kanssa. Tämä edellyttää, että auttamisjärjestelmässä on myös riittävä osaaminen tehdä uhrin henkilökohtaisen tilanteen kokonaisarvio.

Suositukset

Selvityksen perusteella yksi keskeisin haaste liittyy ennen kaikkea suomalaisten ja kunnissa pysyvämmiin asuvien ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Ihmiskaupan vastainen työ on kunnissa vaihtelevaa. Se nojaa vahvasti yksittäisiin työntekijöihin, heidän osaamiseensa ja kykynsä puuttua ja käsitellä ihmiskauppaa ja sen uhreja. Toisaalta auttamisen vahva kytkentä rikosprosessiin ja sen lopputulokseen näyttää aineiston perusteella johtavan siihen, että osa apua tarvitsevista ihmiskaupan uhreista jää viranomaisavun ulkopuolelle.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, etteivät vuonna 2015 voimaan tulleet vastaanottolain muutokset näytä ainakaan merkittävältä osin ratkaisseet ihmiskaupan uhrien auttamisessa aikaisemmin havaittuja ongelmia, jotka liittyivät ennen kaikkea uhrien yhdenvertaisuuteen palveluiden saajina sekä uhrien ohjautuvuuteen viranomaisavun piiriin. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva vastaanottolaki ja sen soveltamiskäytäntö saattavat olla ristiriidassa kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen Suomessa perustuu kahden järjestämisvastuussa olevan viranomaistoimijan malliin, Joutsenon vastaanottokeskuksen ja kuntien. Suuri osa ihmiskaupan auttamisjärjestelmään ohjautuneista uhreista on viime vuosina ollut turvapaikanhaki-

jataustaisia. Auttamisesta säännellään vastaanottolaissa ja uhrien auttamisesta vastaava taho on sijoitettu turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukseen. Tämä saattaa osaltaan selittää sitä, että auttamisjärjestelmään ohjautuu herkästi etenkin turvapaikanhakijoita. Toki tähän vaikuttaa myös se, että turvapaikanhakijoiden määrä on viime vuosina ollut suuri.

Turvapaikanhakijataustaiset ihmiskaupan uhrit ovat käytännössä kahden, osittain päällekkäisen tukijärjestelmän piirissä. Tästä huolimatta näyttää siltä, että he eivät välttämättä aina saa ihmiskaupan uhrin erityisasemasta johtuvia palveluita. Toisaalta turvapaikanhakijoiden tuen saamista vahvistaa se, että viranomaisauttajat, kuten vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät ja Joutsenon vastaanottokeskuksen työntekijät, soveltavat työkseen vastaanottolakeja, ja laki on heille entuudestaan tuttu. Toisaalta annettuja palveluita ja niiden kestoa määrittävät päätökset, jotka tehdään turvapaikka- ja oleskeluprosessissa.

Kunnissa tehtävää ihmiskaupan uhrien auttamistyötä vaikeuttaa se, etteivät vastuussa olevat sosiaali- ja terveysviranomaiset tunne vastaanottolakeja. He eivät siis tiedä, että ihmiskaupan uhreilla on erityisasema ja siitä johtuvia oikeuksia palveluiden saajina. He eivät myöskään aina tunne kunnolla mahdollisuutta hakea kuntakorvauksia ihmiskaupan uhreille tarjotuista erityispalveluista, eikä heillä aina ole aikaa hakea korvauksia. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole ohjeistanut alaistaan hallintoa asiassa, mikä omalta osaltaan heikentää lain tunnettuutta ja sen soveltamista. Tämä johtaa siihen, ettei ihmiskaupan uhrin erityisasema toteudu. Ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluita, joihin he olisivat lain mukaan oikeutettuja ihmiskaupan uhreina. Näiden asiakkaiden joukossa on myös valtaväestöön kuuluvia Suomen kansalaisia.

Ihmiskaupan uhrien auttaminen ja rikosprosessi on lainsäädännön ja sen soveltamisen kautta sidottu yhteen tavalla, joka on ongelmallista Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden valossa. Erityisen haasteellinen oikeustila on niiden uhrien osalta, jotka ovat suomalaisia tai joilla on oikeus oleskella maassa. Auttamisen rikosprosessikytkös näyttää vahvistuneen vuonna 2015 voimaan tulleiden lainmuutosten myötä. Auttamisjärjestelmän asiakkuus yleensä päättyy ihmiskauppaa koskevan rikosprosessin päättyessä. Muutos näkyy myös siinä, että niin sanottujen ihmiskaupan lähirikosten uhrien näyttää olevan aikaisempaa vaikeampi saada apua auttamisjärjestelmältä. Selvitys osoittaa, että osa ihmiskaupan uhreista ei vahvan rikosprosessiyhteyden vuoksi hakeudu viranomaisavun piiriin. Auttamisjärjestelmää ja sitä koskevaa lainsäädäntöä on tästä syystä kehitettävä ja uhrilähtöisyyttä vahvistettava. Samalla on pyrittävä lisäämään kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja auttamisessa.

Selvityksen mukaan ihmiskaupan vastainen työ tarvitsee nykyistä huomattavasti rakenteellisempaa, strategisempaa, kokonaisvaltaisempaa ja tavoitteellisempaa lähestymistapaa. Tämä edellyttää, että vastuunalaisissa ministeriöissä tuetaan käytännön ihmiskaupan vastaista työtä riittävällä lainsäädännöllä, ohjeistuksella, resursseilla ja seurannalla. Vaikka ihmiskauppa vaikuttaa lukumääräisesti yhteiskunnallisesti marginaaliselta ilmiöltä, on kyseessä perustavanlaatuinen ihmisoikeusloukkaus, jonka uhreilla on erityisoikeuksia. Selvitys osoittaa tarpeen keskustella siitä, mikä on niiden ihmiskaupan uhrien asema avun saajina, jotka eivät koskaan toivu hyväksikäyttökokemuksistaan ja joille kuntien tarjoamat sosiaali- ja terveyspalvelut eivät riitä ihmisarvoisen elämän ylläpitämiseen. Selvitys peräänkuuluttaa arvokeskustelua siitä, mikä on ihmiskaupan uhrien auttamistyön eetos Suomessa ja mitkä periaatteet ohjaavat ihmiskaupan uhrien auttamistyötä.

Selvityksen perusteella annettavat suositukset:

1. Ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään erillislaki, jossa auttamisen kytköstä rikosprosessiin heikennetään, auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyyttä vahvistetaan ja lainsäätelyä selkiytetään.
2. Jos erillislakia ei säädetä, sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa turvataan ihmiskaupan uhrien erityisasema säätämällä ihmiskaupan uhrien asemasta sosiaali- ja terveyspalveluiden saajina kunnissa. Tämän tulisi sisältää asiakkaalle maksuttomat terapiapalvelut.
3. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ohjeen ihmiskaupan uhreja koskevan lainsäädännön soveltamisesta ja tämän lainsäädännön suhteesta sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevaan muuhun lainsäädäntöön (ml. toimeentulolaki).
4. Säädetään, että kunnat saavat korvauksen ihmiskaupan uhreille järjestettävistä palveluista Joutsenon vastaanottokeskukselta ELY-keskusten sijaan.
5. Joutsenon vastaanottokeskus sijoittaa työntekijöitä eri puolille Suomea ihmiskaupan uhrien auttamisen maantieteellisen kattavuuden parantamiseksi. Sisäministeriö/Maahanmuuttovirasto turvaa riittävät henkilöresurssit Joutsenon vastaanottokeskukselle ihmiskaupan uhrien auttamista varten.
6. Ihmiskaupan uhrien poistamista koskevaa päätöstä tehdessään Joutsenon vastaanottokeskus tekee aina uhrin henkilökohtaisesta tilanteesta kokonaisarvion (38 f §) sen arvioimiseksi, onko auttamisjärjestelmän asiakas edelleen auttamistoimien tarpeessa. Tämä kokonaisarvio tehdään yhteistyössä uhria auttavien tahojen kanssa, joita voivat olla esimerkiksi viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat. Jos kokonaisarvion perusteella katsotaan, että uhrilla on edelleen ihmiskaupan uhriksi joutumisesta johtuvia avuntarpeita, henkilöä ei poisteta auttamisjärjestelmästä. Tämän tavoitteen toteutumisen turvaamiseksi asiasta on tarvittaessa säädettävä lailla.
7. Harkinta-aikaa koskevaa sääntelyä muutetaan niin, että Joutsenon vastaanottokeskuksen päättäessä harkinta-ajan antamisesta esitutkintaviranomaisille annetaan ainoastaan uhrin henkilöllisyyteen liittyvät tiedot.⁹⁰ Mikäli henkilö ei harkinta-ajan päätyttyä halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa, muuta Joutsenon vastaanottokeskukseen kertynyttä asiaan liittyvää tietoa ei luovuteta esitutkintaviranomaisille. Toipumisajan saaneiden uhrien henkilötietoja ei luovuteta esitutkintaviranomaisille, jos uhri ei halua ryhtyä yhteistyöhön esitutkintaviranomaisten kanssa.
8. Ihmiskaupparikosten paljastamista ja tutkintaa kehitetään esimerkiksi poliisin ihmiskauppaan erikoistuneilla tutkintayksiköillä.
9. Työsuojeleviranomaisten toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) muutetaan niin, että työsuojeleviranomaisen on ilmoitettava myös epäilemistään ihmiskaupparikoksesta poliisille. Ihmiskauppaa koskevassa rikosasiassa työsuojeleviranomaiselle varataan lisäksi tilaisuus tulla kuulluksi esitutkinnassa sekä annetaan lausuntomahdollisuus asiassa syyttäjälle ja läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa.
10. Valtio antaa korvamerkittyä rahoitusta esimerkiksi THL:n kautta parantaakseen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua majoitusta.
11. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä uhrien alkuvaiheen tunnistajana ja konkreettisena auttajana vahvistetaan korvamerkillä valtion rahoituksella (esimerkiksi STEAn kautta).

⁹⁰ Harkinta-aika myönnetään laittomasti maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille. Henkilötiedot täytyy voida luovuttaa viranomaisille, jotta uhria ei poisteta maasta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö tavoitetaan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä.

Selvitys osoittaa useita jatkotutkimustarpeita. Muun muassa seuraavia asioita tulisi selvittää:

1. Seksuaalisen hyväksikäytön uhrin Suomessa: keitä he ovat, mitä avun tarpeita heillä on ja miten heidät voisi tavoittaa?
2. Rikolliseen toimintaan pakottaminen: millaisia tapauksia Suomessa on ja miten ns. rankaisemattomuusmääräystä heidän osaltaan tulisi soveltaa?
3. Ihmiskauppa ja pakkoavioliitot: millaisia pakkoavioliittoon liittyviä ihmiskauppatapauksia Suomessa tulee ilmi ja onko asiaa koskevaa lainsäädäntöä syytä tarkentaa tai täydentää?
4. Työsuojelun rooli: miten työsuojelun roolia ihmiskaupan uhrien tunnistajana voisi kehittää ja miten yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa voisi vahvistaa?
5. Ihmiskaupan uhrien psyykkisen tuen tarpeen selvittäminen ja hoidon kehittäminen: millaista tukea uhrin tarvitsevat, mitä hoitoa Suomessa on tarjolla ja miten hoidon tarpeeseen voitaisiin paremmin vastata?

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
ΠΡΟΨΕΚΤΟΡ ΤΗΣ ΕΓΓΙΣΤΟΤΗΤΑΣ



h e u n i

**VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA**

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-528-0 (pdf)